
TANULMÁNYOK

KULCSÁR KÁLMÁN

A „jog uralma” és a magyar alkotmánybíráskodás

Tanulságok és tendenciák

A „jog uralma” elvének biztosítására való törekvés — függetlenül attól, hogy történetileg hogyan értelmezték ezt az elvet és napjainkban milyen tartalmat tulajdonítanak neki¹ — az egyes országokban más és más hangsúlyt helyez az államhatalom egyes ágaira. Az alkotmányfejlődésben különböző tendenciák jelentek meg: az egyik szerint a jog uralmának legfőbb letéteményese a parlament (amely korlátlanul képviseli a szuverenitást), a másik, újabb tendencia (ám jelentős történeti gyökerekkel) a bíróságok működésére, az alkotmányosság bírói felülvizsgálatára helyezi a hangsúlyt, és pedig jogrendszeri sajátosságoknak megfelelően vagy a rendes bírósági szervezetre, vagy az attól elválasztott alkotmánybíráskodásra.

A Magyar Köztársaság jelenleg hatályos Alkotmánya szerint az alkotmányosság biztosítása az Alkotmánybíróság feladata. Ennek megvannak a maga társadalmi, történeti és jogrendszeri összefüggései (lásd Kulcsár 1989a; 1989b). Az annak idején politikai konszenzussal is elfogadott Alkotmánybíróság gyakorlati működése nyomán azonban az utóbbi időben — a politikai és szakmai viták kíséretében — kérdőjelek támadnak egyrészt az Alkotmánybíróság mint intézmény (különösképpen az Országgyűléshez való viszonyában), másrészt a rá vonatkozó jogi szabályozást illetően. Indokolt tehát, hogy ezt a problémát és összefüggéseit kissé szélesebb kontextusban vizsgálva elemezzük, és pedig alapvetően két szempontból:

— mit mutat ma egy olyan ország politikai intézményi gyakorlata, amelyben a jog uralmának biztosítása elvileg a parlamenthez kötődik;

— hogyan és milyen összefüggésekben jelentkezik a jog uralmának biztosítása a magyar alkotmánybíráskodás eddigi éveiben.

1. A „JOG URALMA” A BRIT POLITIKAI RENDSZERBEN

A parlament és a bíróságok egyensúlyának biztosítása, éppen a jog uralma értelmezésében, komoly alkotmányos kérdésekhez vezetett már a Rule of Law „óshazájában”, Nagy-Britanniában is. Talán nem árt tanulságképpen és nagyon röviden, e kérdések némelyikével foglalkozni, mielőtt rátérnék a kelet-európai és elsősorban a magyar tapasztalatokra.

Nagy-Britannia politikai rendszere olyan mértékben épül a parlament szuverenitására, hogy „a Westminsteri Parlament törvényhozó autoritásának nincsenek jogilag kikényszeríthető határai” (Jowell–Oliver 1989: 25). A „jogilag kikényszeríthető” kifejezés rendkívül fontos. Egyrészt azért, mert a mai napig fenntartja Winston Churchill ismeretes mondásának időszerűségét. Churchill 1922. március 8-án, az Ír Szabad Államot létrehozó szerződéssel kapcsolatos egyik bizottsági vitában arra figyelmeztetett, hogy noha a parlament hatalma korlátlan, a parlament bármit, bármikor összetéphet, bölcsességével és tetszése szerint bármilyen elrendezést és alkotmányt megsemmisíthet, ám nem mindig bölcs dolog teljes mértékben alkalmazni azokat a kétségtelen és elidegeníthetetlen jogait, amelyekkel rendelkezik. Azaz, a *parlamentnek elég bölcsnek kell lennie politikailag is az önkorlátozáshoz*. Másrészt azonban — bár egyszerű törvényhozói eljárással alkotmányjogi változtatások is bevezethetők, sőt vannak vélemények, amelyek szerint a kontinentális államokban az írott alkotmányokban megjelenő elvek és jogszabályok Nagy-Britanniában a közigazgatási jog szintjén fogalmaztatnak meg, amelyek kikényszerítése a bíróságok dolga (Wade 1990: 267) — az angol alkotmánynak a parlament szuverenitásával legalább egyenrangúan elfogadott alapelve, hogy a bíróság a parlament által meghozott törvényt értelmezza. „A parlament a legfőbb törvényhozó, de mihelyt törvényhozói akaratát kijelentette, ezt az akaratot az ország bírái magyarázzák...” (Dicey 1902: 332). Márpedig, teszi hozzá Dicey, e bírákban „nemcsak a bírói gondolkodás, hanem a »common law« szelleme is él”; így a törvényadta hatalmat a „törvény bírói magyarázata” korlátozza (uo.).

Ebből a történelmi fejlődés során kialakult, sajátos ellentmondásból azonban éppen napjainkban keletkezett olyan probléma, amely a parlamenti szuverenitás és a bíróságok viszonyát más fényben is megvilágítja. A brit korona — a nemzetközi ügyekben gyakorolt prerogatívája alapján — ugyanis köthet olyan szerződéseket, amelyek kötelezik az Egyesült Királyságot. Ám ezek a szerződések — minthogy a korona prerogatívája ezt már nem is foglalja magában — nem változtathatják meg az Egyesült Királyságon belül az egyének jogait. Ha a szerződésből ilyen változtatás következik, ez csak a parlament által hozott törvénnyel tehető meg (Jowell–Oliver 1989: 35). Elméletileg tehát előfordulhat, mondja a szakirodalom, hogy az Egyesült Királyság szerződésszegésre kényszerül,

ha a parlament a szükséges törvényt nem hozza meg. Gyakorlatilag azonban mindig megvan a kellő kormánytöbbség ahhoz, hogy ilyen helyzet ne álljon elő. Ám napjainkban — Nagy-Britannia is tagja lévén az Európai Közösségnek (az 1991. évi maastrichti megállapodás értelmében perspektivikusan az Európai Uniónak), sőt annak idején aláírta az Európai Emberi Jogok Konvencióját is, amelyet a parlament formálisan nem ratifikált — a parlament szuverenitásának doktrínája megkérdőjeleződött, a bíróságok cselekvési lehetősége viszont sajátosan kiterjedhetett. A European Court vagy a Commission of Human Rights döntéseinek nincs ugyan közvetlen hatásuk az Egyesült Királyság jogára (Jowell—Oliver 1989: 45), ennek ellenére a bíróságok a jogalkalmazás során tekintetbe veszik az Emberi Jogok Európai Konvencióját. (Tágabb összefüggésre és más országok hasonló problémáira — jóllehet a kezdeti évek állapotát tükrözik —, lásd Buergenthal 1965: 80–94; Morrison 1967: 183–199). Mi több, felmerült egy új Bill of Rights megalkotásának kívánsága, sőt elkészült a javaslat is, amely természetéből következően kötné a parlament későbbi jogalkotását, tehát szemben állna egy korábbi brit alkotmányos elvvel.

Mindenesetre a bíróság a parlamenti döntéseket, különösen az alkotmány jellegű jogalkotást értelmezi, válasza így bizonytalan lehet, tehát a „jog uralmának” doktrínájával akarva akaratlanul korlátozza a parlamenti szuverenitást (minden alkotmányos hagyomány ellenére, vagy éppen annak részeként?).

A parlament szuverenitásának doktrínája ugyan valóban az angol alkotmányjog egyik legfontosabb alapja, ám — ha nem is olyan formában, ahogyan az Egyesült Államokban, ahol a Marbury- vs. Madison-ügy óta az alkotmányosság bírói felülvizsgálata kijegecesedett alapelv —, a bírói hatalom az Egyesült Királyságban sem tehetetlen a parlamenti szemben. S ha Dicey elsősorban még a közigazgatással, azaz a végrehajtó hatalommal szemben bontotta ki a Rule of Law doktrínáját, vannak már jelek arra, hogy a bíróságok pusztán az egyéni jogok védelmezésén túl, bizonyos jogelvek, a jogi racionalitás követelményével is felléphetnek.

A fentieknek természetesen könnyen ellene vehető, hogy mindez az Egyesült Királyságra, tehát az alkotmányfejlődést tekintve a leginkább sajátos európai országra vonatkozik. Éppen ezért nem árt figyelmeztetni arra, hogy Magyarország egészen a rákényszerített 1949. évi alkotmányig maga is ún. történeti alkotmánnyal rendelkezett. Az sem közömbös, hogy ha a Rule of Law kérdései éppen „óshazájában” és a modern fejlődés hatására értelmezési problémákhoz vezet, akkor legalább ennyire fontos a hasonló — az adott esetben ugyan különböző kontextusban jelentkező — problémák vizsgálata az új alkotmánnyal rendelkező, az tekintélyuralmi országokból demokratikussá alakuló politikai rendszerek esetében.

Ha a jog uralmának elve még a parlamenti szuverenitást legkiterjedtebben értelmező brit politikai rendszerben *sem korlátozható a gyakorlatban — minden elvi megalapozás ellenére sem — kizárólag a végrehajtó hatalom működésének bírói (vagy parlamenti) ellenőrzésére, még*

inkább lényeges ez a probléma azokban az országokban, amelyekben az alkotmányosság ellenőrzésére külön *alkotmányjogi bíróságokat* létesítettek. Eredetileg megfogalmazott funkciója szerint a parlament a racionális érvelések színtere lett volna. Éppen a politikai pártok parlamenti helyzetének kibontakozása idején fogalmazódott meg, hogy a parlament működését a „közjó” érdekében különösen két kötöttség *nem* befolyásolhatja: a képviselőnek egyrészt a *választói kerületéhez*, másrészt ahhoz a *politikai párthoz* tartozása, amelynek színeiben és programjával a parlamentbe került.²

A választásokkal kapcsolatos szociológiai vizsgálatok — gyakorlatilag a világ minden részén — már régen igazolták, hogy a választási szokások sok tekintetben függetlenek a prezentált programtól, adott esetben még a képviselőjelölt személyétől is. Illetőleg: a program és a személy nem szükségszerűen kötődnek össze a szavazó tudatában. Az új keletű demokráciák egy részében — s ilyenek a kelet-közép-európai régió országai is — az átalakulás folyamatában lezajlott választások egy másik nagyon érdekes tendenciát mutattak. Nevezetesen: az emberek túlnyomó többsége a letűnt autoritárius rendszer *ellen* szavazott, s minden olyan pártot, illetőleg — korábban akár mégoly népszerű — személyt elutasított, amelyben vagy akiben az elmúlt rendszer képviselőjét vélte felfedezni. Hogy végül is kit választottak meg, az jóval kevésbé a racionális érveléseken múltott, sokkal inkább érzelmeken, sőt, minthogy az egyéni választókerületekben többnyire csak a második fordulóban dőlt el a választás, nem volt ritka, hogy egyes képviselők sajátos alkuk következtében kerültek be az Országgyűlésbe. Ha pedig tekintetbe vesszük, hogy a képviselők 39,4 százaléka megyei pártlistákon, 15 százaléka pedig országos pártlistákon váltak a parlament tagjaivá, akkor világos, hogy a képviselő kötődése a választókerületéhez Magyarországon — és ezt más esetek is igazolják, például az 1990. évi önkormányzati választásokon való részvételi arány (lásd Bóhm–Szoboszlai 1992) — jóval kisebb, mint mondjuk az Egyesült Királyságban.

A parlamenti pártok tagjaiként és programjuk képviselésében megválasztott képviselők „politikai” szuverenitása tehát saját pártjuk szervezetéből, illetőleg politikájából következően is többnyire viszonylagossá vált. Márpedig ha a liberális elveken, a parlament szuverenitását nyugvó államszervezet elvileg kizárja a parlament aktusainak bírói felülvizsgálatát, amelyek alapvető összetevője elvileg a nemzet javának képviselése lenne, s ennek érdekében megkívánja a képviselő függetlenségét a saját választókerületével szemben is, elvileg még inkább megbojlana a maga tisztaságában, ha „bármilyen komoly kísérlet történe a pártok, tehát parlamenten kívüli szervezetek részéről a parlament tagjainak ellenőrzésére... Gyakorlatban azonban a pártok tartózkodnak hatalmuk kiterjesztésének ilyen kísérletétől” (Jowell–Oliver 1989: 89). Maguk a szerzők is azt állítják azonban, hogy jóllehet ennek a beavatkozástól való tartózkodásnak a *jogi-konvencionális alapja nem változott, a politikatudomány diagnózisa már más képet mutat.*

A demokrácia európai elméletének fejlődésében először az emberi és polgári jogok francia deklarációja és az 1791. évi francia alkotmány jelentette ki, hogy a képviselőt semmiféle instrukció nem köti, s ez az elv azután több európai alkotmányban megjelent: a második világháború után például Olaszországban 1948-ban, illetőleg az 1949. évi német Grundgesetzen. Ennek az általános felfogásnak az indoka — írják Jowell és Oliver a külső pártirányítást elemezve — eléggé világos. „A parlamenti vezetőknek, amikor hivatalban vannak, egyensúlyozniuk kell pártjuk doktrinális céljai és az egymással konfliktusban levő »nyomások«, pénzügyi problémák sokasága, valamint a nemzetközi fejlődés között. Ezeknek a vezetőknek a dolga, hogy megfelelő egyensúlyt teremtve megvédjék határozataikat a parlament és következőképpen a választók előtt. Esszerűtlen lenne, ha e nehéz feladatuk ellátása során engednének a pártbizottságoktól érkező instrukcióknak és fenyegetéseknek, amelyeknek nincs meg az övékhez hasonló felelősségük az ország kormányzásában... nem rendelkeznek a Civil Service szakértő tanácsaival, és sem a parlamentnek, sem a választókörzetnek nem felelősek” (Jowell–Oliver 1989: 96–97).

A parlamenti képviselők pártirányítása azonban az ellentétes alapelvek ellenére évtizedekig töretlen volt, ha esetenként megfeneklett is a „hagyományos demokráciák” politikai mechanizmusának zátonyain. Sőt, még az autoritárius országokban — természetesen a tekintélyuralom hanyatlásának időszakában — sem lehetett mindig biztosítani, ahogyan Magyarországon sem. Ám, ha a parlamentek tagjainak — igaz, több-kevesebb politikai kockázatot vállalva — végül is lehetőségük van pártjuk vagy parlamenti frakciójuk álláspontjától eltérő szavazásra, masszív parlamenti többség esetén az uralkodó párt (koalíció) a gyakorlatban általában mégis kikényszeríti álláspontját a többségi erő megszerzésével. Ez pedig arra mutat, hogy a Burke-re visszavezethető alapelv (amely szerint a parlament tagja *nem* elsősorban saját választókerületét vagy pártját képviseli, s amelynek ellenkezője az ún. szocialista parlamentekben a képviselő visszahívásának intézményében fogalmazódott meg) a gyakorlatban sokszor csorbul. Ebből is következik, hogy *a parlament külső szervezetekkel való irányítása sem elvileg sem gyakorlatilag nem zárható ki*, sőt fel-felbukkannak törekvések mindennek elméleti igazolására is. Ebben az esetben viszont számolni kell két következménnyel:

— egyrészt a parlament szuverenitásának érvényesülése külső befolyásoktól, egyezkedésektől függhet (gondoljunk csak a szakszervezetekre, munkaadói szervezetekre, pártok egymás közötti tárgyalásaira, esetleges egyházi befolyásokra stb.);

— másrészt a legkörültekintőbb pártközi vagy szakértői előkészítő tárgyalásokkal sem küszöbölhető ki annak a kézenfekvő megállapításnak az igazsága, hogy a parlamenti *többségnek sincs mindig igaza*, legyen az akár a legtisztább szuverenitást magában foglaló többség. Ebben az esetben a parlament akárhány főből álló többsége — amely a társadalomhoz viszonyítva amúgy is csak relatív lehet — ugyanolyan despotiz-

must képvisel, ráerőltetve akaratát a kisebbségre, mintha egyetlen despota uralkodna.

Mi következik mindebből? Kétségtelenül az, hogy a *parlament* jogalkotás nem jelentheti egyedül, minden kötöttség nélkül a jog uralmát. Ahogyan a parlament szuverenitása nem azonosítható egyszerűen a nép szuverenitásával, ugyanúgy nem azonosítható a parlament által alkotott jog a joggal, még kevésbé jelentheti a *jog uralmának* tartalmát vagy mércéjét. Nincs ez így az Egyesült Királyságban sem, ahol az írott alkotmányos elvek hiányában is élnek az évszázadokon át kialakult jogi és politikai kultúrában, esetenként írott dokumentumok formájában is olyan jogelvek, amelyek a gyakorlatban lehetetlenné teszik a parlament „elméletileg” kötetlen jogalkotó aktusait. Fordítva is igaz természetesen. A bírói felülvizsgálat alkotmányos lehetősége sem tudta megakadályozni a biztonsági törvények elfogadását például az Egyesült Államokban, s a Legfelsőbb Bíróság jó ideig nem tekintette alkotmányellenesnek a McCarthy-féle vizsgálóbizottság sok tekintetben kétes működését. Sőt, a korábban liberális politikai meggyőződésű bírák (akár a Legfelsőbb Bíróságon is) a belső biztonság politikájában távolról sem liberális elvek alapján alakították a bíróságok gyakorlatát (Lásd Kelly–Harbison–Belz 1983: 589 sk).

A ma hatályos magyar alkotmány (amely alapvetően az 1989. október 18-án elfogadott XXXI., bár azóta többször módosított törvényre épül) 2. cikkelyében kijelenti, hogy „a Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. A szövegből világos, hogy bár az Országgyűlés is a népszuverenitáson alapuló szervezetek között van, *de nem az egyedüli ilyen szerv*. Feladatait az Alkotmány tételesen felsorolja, semmiképpen sem tekinthető tehát a westminsteri Parlamenttel azonos jogállásúnak.

Az európai, különösen a volt „szocialista” országokban hosszú ideig megszokott volt egyébként az alkotmánybíráskodást mint a parlamentben megnyilatkozó népszuverenitás elvét sértő intézményt „kárhóztatni”. Tették ezt a volt „szocialista” államokban éppen akkor, amidőn a lényeges döntések nem a parlamentben születtek, legfeljebb formális megerősítésük történt ott (a nyolcvanas évek második feléig szinte mindig egyhangúan), s ugyanakkor a parlament jogosítványainak jelentős részét egy szűkebb prezídum gyakorolta. Az alkotmánybíráskodást a parlament szuverenitására hivatkozással kizárni kívánó törekvésekkel szemben ma is időszerű felidézni Hans Kelsennek, az első osztrák alkotmánybíró megalkotójának érvelését 1920-ból. „Ha valaki az alkotmánybíráskodást összeférhetetlennek tartja a törvényhozó szuverenitásával, ez csak arra szolgálhat, hogy elrejtse a törvényhozó szervben kifejeződő politikai hatalomnak azt az igényét, hogy amikor nyilvánvaló ellentmondásba kerül a pozitív joggal, ne korlátozzák az alkotmány normái.”

A történelmi összefüggésekből kiindulva teljesen érthető a tekintélyuralom után született alkotmányokban a végrehajtó hatalom korlátozá-

sának szándéka — akár a parlamenti szuverenitás hangsúlyára építve, akár az alkotmányos garanciák hatékony védelmi lehetőségeivel felruházott alkotmánybíróság (illetőleg az alkotmányosság bírói felülvizsgálata) bevezetésével és erősítésével. Hogy a politikai tendenciák ellenében a joggal nem sokat lehet tenni, ahogyan ezt már oly sokan megállapították, nem jelenti azt, hogy a jogilag kialakított politikai intézmények koherens rendszerével (amely az államhatalmi ágak megosztása és elválasztása mellett a fékek és egyensúlyok rendszerére is épít, s alkalmas az egyes ágazatok kölcsönös korlátozására, egymás kontrolljára is) reménytelen lenne a jog uralmának érvényesítése az önkényuralomra törő végrehajtó hatalommal szemben.

Despotikus törekvések azonban — ahogyan erre Thomas Jefferson is utalt Virginia állam 1776. évi alkotmányára tett megjegyzésében — a parlamenti többségben is kialakulhatnak. „A kormányzat, a törvényhozás és a bíraskodás összes hatalma a törvényhozói testülethez kerül. E hatalmak összpontosítása egyazon kézben — ez éppen a despotikus hatalom definíciója. Az, hogy ezeket a hatalmakat nem egyetlen, hanem több kéz gyakorolja, nem enyhíti a problémát. 173 despota bizonyosan nem kevésbé elnyomó, mint egy.”

2. A MAGYAR TRADÍCIÓKRÓL

A jog uralmának és az alkotmányosságnak messzire vezető összefüggéseire a magyar történelemben már többször utaltam (lásd magyar nyelven például Kulcsár 1989: 294–298; 1989a: 595–591). Most elegendő annyit említeni, hogy az ún. rendi országgyűlések végéig, tehát a 19. század első felének reformkorszakáig az alkotmányosság problémája a megyei önkormányzatok, s főleg a küldötteikből álló országgyűlés, valamint a király és központi hivatalai között támasztott vitákat. A viták során esetenként emlékeztettek az Aranybulla *ius resistendijére*, amely (noha a török felszabadító háború után [1688-ban] lemondott róla a magyar Országgyűlés, de arra hivatkozással, hogy fegyverrel kényszerítették ki) lényegében mindig benne élt a magyar közjogi tudatban. Ismert, hogy még a Rákóczi-féle felkelés is hivatkozott a *ius resistendire* a 18. század első évtizedében, amikor fegyverbe szólította a magyar nemzetet. Ennek ellenére sem az 1848/49. évi szabadságharcot követő 1867-es kiegyezési törvények, amelyek a modern értelemben vett parlamentarizmust (jórészt az 1848. évi törvényekre építve) létrehozták Magyarországon, sem pedig a későbbi törvényhozás, amely a jogállam formális keretét építette ki (Kulcsár 1987: 43–45), nem adtak helyet a jogalkotás alkotmányossága harmadik szerv által való felülvizsgálatának. Igaz, hogy a magyar közjogi tudat, főleg a közjog tudománya még a két világháború között is ébren tartotta a *ius resistendi* fogalmát mint a magyar alkotmány részét (Kovács 1989), nem létezett azonban olyan intézmény, amely ennek a jognak az érvényesítésére a modern időknek megfelelő formában gyakorlati lehetőséget biztosított volna.

Ahogy az alkotmányosság védelme a modern magyar közjogban valójában csak elvi lehetőség maradt, ugyanúgy sajátosan alakult a parlamentarizmus tartalma és gyakorlata is.

A magyar politikai kultúra és a tényleges politikai viszonyok életben tartották ugyan a több párton alapuló *parlamentáris rendszert*, de a gyakorlatban lényegében nem tették lehetővé az ún. parlamenti *váltó-gazdálkodást*. Az ellenzék gyakorlatilag alig kérdőjelezhette meg, szavakon túlmenően, az uralkodó párt helyzetét (leszámítva a rendkívüli szituációkat, pl. az első világháború végének forradalmi időszakait, illetőleg a második világháború végét, amelyekben a hatalmváltás legfeljebb formailag történt a parlament közbejöttével).

Az uralkodó pártot — egy eset kivételével — nem sikerült parlamenti szavazás vagy választás útján megbuktatni (Gergely-Szász 1978: 61–68; Diószegi 1986: 902). A jogalkotás tehát az erős végrehajtó hatalom, illetőleg a végrehajtó hatalmat többnyire támogató uralkodó parlamenti párt vagy tömörülés kezében volt, a törvények alkotmányosságát pedig független bíróság nem vizsgálhatta, így a „jog uralma” a legjobb esetben is a formális jogállam keretei között maradt.

A magyar politikai gondolkodás történetében voltak ugyan a liberális eszmerendszernek nyugat-európai szintű képviselői (pl. Eötvös József) és adott helyzetben hasonló nagyságrendű politikusai (pl. Deák Ferenc). Szekfü Gyula is észlelte azonban, hogy a magyar liberalizmus igyekezett az erős állami intézményeket „összebékíteni” a liberalizmus elveivel.³ A magyar liberalizmust „kitermelő” történeti feltételekből származott az *erős kormányhoz fűződő vonzalom is a magyar parlamentarizmus „modern” időszakában, azaz 1867 után. Ez a „vonzalom” (amelynek megvoltak és megvannak a politikai, szociológiai összefüggései is) gyakorlatilag egyre több tekintélyuralmi elemet vitt be a politikai rendszerbe. Ez egyrészt adódott még az Osztrák–Magyar Monarchia idején kialakult államszerkezet sajátosságaiból és abból a környezetből (belső társadalmi struktúra, etnikai összetétel stb.), amelyben működött, másrészt a világháború utáni két forradalomból és a szükségszerű visszahatásból, végül a trianoni békeszerződés által teremtett szituációból. Ez a békeszerződés, sok más negatív hatása mellett, gyakorlatilag lehetetlenné tette a demokratikus politikai rendszer fejlődését Magyarországon. Más Párizs-környéki békeszerződések következményeivel együtt pedig Európában, különösen Közép- és Dél-Európában a tekintélyuralmi rendszereknek biztosított „nemzetközi” és belső társadalmi, politikai lehetőséget. A második világháború utáni totalitárius, később tekintélyelvű uralom Magyarországon sajnos — a megszálló erők jelenlétén túl — ismét jórészt a nagyhatalmak megegyezésének talaján alakult ki.*

Éppen ezért a politikai rendszerünkbe és kultúránkba — a különböző történelmi szituációkban — beépült tekintélyuralmi elemek egyrészt nehezítik a ténylegesen működő demokratikus államrend teljes kibontakozását, másrészt különös jelentőséget adnak a politikai rendszer mindazon elemeinek, amelyek a „központtal”, a többségi uralommal szemben a kisebbség és az egyén tényleges védelmét biztosíthatják. Ezért

is tulajdonított már Eötvös József is oly nagy jelentőséget a helyi önkormányzatoknak. Egyenesen azt írta, hogy az önkormányzatok elensúlyozhatják az ember védtelenségét és kiszolgáltatottságát az állammal szemben. „Az államhatalom korlátozása végett... arról is kell gondoskodni, hogy az egyén ne elszigetelten álljon az államhatalom ellenében. Az egyetlen védőeszköz tehát korunkban az állam mindenhatósága ellen ugyanaz, mely századokon át szolgált oltalmul mindenféle korlátlan uralom ellen; tudniillik: hogy a községnek, tartománynak s általában az államban levő szervezeteknek, melyek az egyént az állammal egybefűzik, bizonyos kört adjanak önálló tevékenységre, s ez által az államhatalomnak gyakorlatilag szilárd határokat vessenek” (Eötvös 1981: II. 344–345).

Magyarországon tehát a formális jogállam alapjain kiépült olyan intézményrendszer, amely sok tekintetben lehetőséget nyújthatott volna a jog elvénélvén életben tartására, ám ez az intézményrendszer sok tekintetben valódi demokratikus tartalom nélkül működött, nem kis részben a sajátos magyar politikai kultúrától meghatározottan (Kulcsár 1987: 336–349).

A parlamentáris demokrácia intézményei, a tekintélyuralmi rendszer lebontásának folyamatában — gyakorlatilag az 1989. év január havának törvényhozásával kezdődően — napjainkig jórészt kialakultak. Végül azonban részben a korábbi politikai kultúra miatt, s bizonyos fokig a jelenlegi politikai összefüggések folytán is, napjaink történeti-társadalmi szituációjában csak *korlátozott hatékonysággal* működhetnek.

Az ország gazdasági helyzetéből, szerkezetéből következően *egyszerre kell a politikai és gazdasági átalakulást végrehajtani*. A két folyamat nincs mindig szinkronban, így a gazdaság átalakulásának lassúsága szükségszerűen visszafogja a politikai rendszer működésének fejlődését. Egyrészt ról lassítja, korlátozza az állami beavatkozás leépítését, sőt egyes területeken növelheti magát a beavatkozást is. Másrészt a gazdaság átalakításának bizonyos távra adódó negatív következményeiből keletkező *szociális feszültségek sem kezelhetők* teljesen a kiépített és még fejlesztendő intézményrendszerrel, így előidézhetnek spontán megmozdulásokat, erőszakra épülő ideológiák és mozgalmak felbukkanását. Az átmenet körülményei között folytatott politikai tárgyalások eredményeire épülő *közjogi szabályozás* bizonyos, mindenki által elfogadott alkotmányos alapelveken, s a *legfontosabb közös érdeken, a békés átmeneten nyugodott*. Ezen túl azonban a részt vevő felek közvetlen érdekei is érvényesültek — s részben ebből adódóan, részben a már említett tényezők folytán —, a rendszerváltozás után politikai és közigazgatási nehézségeket gerjesztő jelenségek mutatkoztak.

A kölcsönös gyanakvás, az érdekek és lehetőségek nem megfelelő felismerése, a gyakran rosszul értelmezett érdekek közvetlen érvényesülésének kényszere esetenként hibás politikai taktika miatt is olyan politikai intézményrendszer született meg (a meglévő alkotmány szinte teljes módosításával és más jogszabályokkal együtt), amely jöllehet túlnyomórészt az emberi jogok biztosítására, a hatalmi ágak megoszla-

sára, röviden tehát jórészt a tervezett új Alkotmánynak az Országgyűlés 1989. márciusi ülészakán elfogadott szabályozási elveire épült, végül is az országgyűlés számára kiemelkedő, a végrehajtó és bírósági ágazatot háttérbe szorító hatalmi helyzetet biztosított (eredetileg különösen kevés lehetőséget adva a végrehajtó hatalomnak). Ez a törvénnyé vált alkotmánymódosítás a „fékek és egyensúlyok rendszerét” valójában csak az újonnan bevezetett Alkotmánybíróság révén tudta megvalósítani. Amint ez azonban jól ismert, a választások eredményeként kialakuló legerősebb uralkodó párt, amely a koalíció segítségével vállalta a kormányzást, hamarosan észlelte, hogy az 1989. évi nyári és kora őszi tárgyalások révén az Alkotmányba került fékek a végrehajtó hatalmat szinte a kormányozhatatlanságig akadályozzák, ezért alkotmánymódosításban (1990. évi XXIX., XL., LXII. törvények) is testet öltött paktumot kötött a legerősebb ellenzéki párttal. Az új alkotmánymódosítás következtében viszont a végrehajtó hatalom — a röviden vázolt magyar tradícióknak is megfelelően — *túl erőssé* változott a parlamenttel szemben. A paktum kiiktatta például az Alkotmányból azt a rendelkezést, hogy az alapvető emberi jogokat érintő törvények csak kétharmados többséggel fogadhatók el. A paktum másik résztvevője, az ellenzék legerősebb pártja viszont annak fejében, hogy megszerezze a köztársasági elnöki pozíciót (amely az eredeti elgondolásokhoz képest meglehetősen gyengévé módosult), gyakorlatilag lemondott valóságos ellenzéki szerepének lehetőségeiről, maximum vitafórummá változtatva az országgyűlést mindaddig, amíg a kormányzó koalíció belső kohéziója, és különösképpen a legerősebb kormánypárt (az MDF) belső egysége az együttműködésig terjedően fenntartható.

Az elrendeződés módjából következett, hogy a parlamenti többség állásfoglalása *szükségszerűen* az „igazságot”, a „helyes döntést” jelenti, amelynek alig vagy egyáltalán nem kell számolni a politikai kisebbség nézeteivel, akár magában az Országgyűlésben sem. Ez a helyzet azután sajátos, nem ritkán politikai felelőtlenséggel felérő magatartást idézett elő mindkét oldalon, s a parlamenti többség ilyen erejével szemben (különös tekintettel az önkormányzatok gyenge pozíciójára a politikai rendszer egészében) a politikai kisebbséget és az egyént is védő alkotmányosságnak, a jog uralmának biztosítása csaknem kizárólag az Alkotmánybíróságra maradt.

Azt a megoldást, amelyet a Magyar Alkotmány történelmileg is tartalmazott, s amelyet az új Alkotmány szabályozási elveinek országgyűlési vitája ugyan megkérdőjelezett, de nem semmisített meg, azaz a *kétkamarás parlament* létrehozatalát, a politikai tárgyalások során egyértelműen elutasították. Ezzel elvetették azt a lehetőséget is, hogy a nem pártösszetételre épülő, másfajta szakismereteket, az érdekeket nem szükségképpen pártfogalmazásban kifejezésre juttató, bizonyos sajátos „politikai bölcsességet” is hordozó szervezet⁵ hozzájáruljon a jog uralmának biztosításához. Ez végső soron annak a tételnek az érvényesülését akadályozza, amely szerint *nem mindig a parlamenti többségnek van igaza*, sőt a parlamenti többség által képviselt és természetesen közjónak

minősített álláspontból akár katasztrofális következmények is származhatnak.

3. A JOG URALMA?

Ebben a politikai helyzetben a *jog uralmának*, az alkotmányosságnak, az emberi jogoknak a parlamenti törvényhozással, adott esetben a végrehajtó hatalommal szembeni biztosítása az Alkotmánybíróságra maradt mint végső eszközre. Ezzel az Alkotmánybíróság szerepe tartalmilag és formailag ugyan nem, de a politikai rendszerben elfoglalt helye, a politikai konfliktusok megoldásában betöltött tényleges funkciója — a közvetlen politikai tárgyalásokkal szemben vagy helyett — „túlsúlyossá” módosult. Ebből a „módosulásból” máris komoly politikai és jogi problémák fakadnak.

Lássuk először a *politikai problémákat*.

Régóta ismert elméleti, ám a valóságban sokszor tudomásul nem vett igazság: a jog önmagában kevésbé alkalmas arra, hogy politikai folyamatokat indítson el, arra meg egyáltalán nem, hogy helyettesítse őket, vagy szabályozásukkal kiküszöbölje a politikából a kockázat elemét. Ezzel szemben intézményi kereteket és „játékszabályokat” adhat a politikai tevékenységnek, a bennük foglalt *jogi alapelvek, értékek pedig alkalmasak a politika tartalmi befolyásolására* is. Adott esetben, éppen a politikai siker érdekében, ez a befolyás, illetőleg az elfogadása elengedhetetlen is. Elutasítása pedig politikai kudarcokhoz vezethet.

Mintegy ennek az analógiájára körvonalazható a politikai intézmények között az Alkotmánybíróság szerepe is. Nevezetesen *nem arra hivatott, hogy politikai döntéseket hozzon, s különösen nem arra, hogy helyettesítsen politikai döntéseket. Ám önámítás lenne azt mondani, hogy az Alkotmánybíróságnak ne lenne politikai funkciója*. Ezt a tényt kifejezetten elismerik a szakirodalomban akár a Német Szövetségi Alkotmánybíróság tevékenységével kapcsolatban is (Frowein 1990: 139–142). Éppen ezért igaz, hogy a „bíróági felülvizsgálat pusztá léte feszültséget teremt két lényeges alkotmányos alapelv között, s mindkettő fontos az alkotmányosság szempontjából. Az egyik alapelv a demokrácia maga: a kormányzottak egyetértése feltételezi, hogy a demokráciában a normák olyan politikai döntések legyenek, amelyeket a kormányzat beszámoltatható szervezetei alkotnak. A második alapelv olyan független döntőbíró létezése, amely kikényszeríti az alkotmány rendelkezéseit a politikai többséggel szemben is” (Howard 1990: 182).

Az alkotmánybíróság politikai szerepe nem csupán a rá vonatkozó szabályozástól, hanem az alkotmány kidolgozottságától, koherenciájától és attól a történeti helyzettől is függ, amelyben működik. Természetesen kidolgozható — akár a jogi szabályozás szintjén is — valamiféle ideális modell. Ám a „modell” működését a környezeti tényezők és a szituációból fakadó hatások, nemkülönben a politikai rendszer más intézményeinek tevékenysége messzemenően befolyásolják.

Kétségtelen, hogy a magyar Alkotmánybíróság működésének több mint három esztendeje alatt többször döntött olyan ügyekben, amelyeknek politikai következményeik is voltak és vannak. A jogszabályanyag egy része politikai tartalmat hordoz, nemegyszer politikai megfontolásból is születik, és az alkotmányos elvek és szabályok érvényesítése ilyen esetekben világos politikai következményekkel járhat, sőt politikai vitákat dönthet el.

Valószínűleg nagyon érdekes példákat idézhetnénk a nemzetközi gyakorlatból arra, hogy sikertelen politikai tárgyalások kerültek „jogi helyzetben” az alkotmánybíróság elé. Találunk azonban ilyeneket a magyar Alkotmánybíróság működésében is. Emlékeztet például az az eset, amidőn az Alkotmánybíróság az ún. kárpótlási törvény koncepcióját utasította el alkotmányellenesként (lásd a 21/1990/X. 4./AB határozatot az Alkotmány 70/A. §-nak értelmezéséről), és ezzel kétségtelenül komoly politikai feszültségek támadtak még a koalíción belül, az uralkodó politikai pártok viszonyában is.

Az 1990. évi tavaszi általános választásokat megelőző választási kampány és pártprogramok időszakában a Független Kisgazdapárt (a korábban, a „szocialista” politikai rendszert megelőzően, tehát 1949 előtt is működő ún. történeti pártok egyike) lényegében legfontosabb programjában a földtulajdon 1947. évi állapotoknak megfelelő visszaállítását ígérte. A választások után az uralkodó koalíció egyik tagja a Független Kisgazdapárt lett (a szavazatok valamivel több mint 11%-ával). A legerősebb uralkodó párt, a Magyar Demokrata Fórum (a szavazatok valamivel több mint 24%-át kapta), amelynek programja nem tartalmazott ilyen — egyébként gyakorlatilag kivitelezhetetlen — programponthoz, a koalíció fennmaradása érdekében a jóval gyengébb koalíciós partnerével szemben engedményekre kényszerült. Ez történt a *kárpótlási törvény* esetében, amelyre nézve a miniszterelnök alkotmányértelmezést indítványozott a parlament elé terjesztése előtt az Alkotmánybíróságnak. A döntés a törvényt alkotmányellenesnek minősítette. A határozat kétségtelenül alkotmányos alapon, kizárólag jogi megfontolásra támaszkodva született, hiszen a törvénytervezet, az Alkotmány más vonatkozó cikkelyeit is értékelve, valóban sértette az Alkotmány 70/A §-át. Politikai következményeivel azonban nem csupán lehetetlenné tette az egyik uralkodó (bár önmagában kisebbségben lévő) párt programjának megvalósítását, aminek politikai következményei vitathatatlanok, hanem más későbbi törvényekre is kihatóan, politikai egyezkedésre, vitákra készítette a kormányzó koalíció tagjait, sőt hozzájárult a Független Kisgazdapárton belül elindult „szétesési” folyamathoz. Kétségtelen, az Alkotmánybíróság az Alkotmánynak megfelelően járt el. Mindenesetre tény, hogy megtámadhatatlan jogi érveléssel politikai kérdést döntött el. Ám az *Alkotmánybíróságnak nem lehetett a feladata* (s nem is tette), *hogy az alkotmányosan benyújtott kérelem mögöttes politikai összefüggéseit vizsgálja*, így megalapozatlanok azok a politikai támadások is, amelyek a döntés következtében érték. (Egyes politikusok odáig mentek el, hogy a nekik nem tetsző döntésre hivatkozva az

Alkotmány vagy az Alkotmánybíróságra vonatkozó törvény megváltoztatását sürgették.) A következtetés csak az lehet, hogy kifejezetten politikai tartalmú, a politikai tárgyalásokkal megoldandó vitát nem célszerű, sőt a demokratikus államrendre veszélyes, pusztán az érintett jogszabályra vonatkozó alkotmányértelmezés címén az Alkotmánybíróság elé vinni.

Nem ez volt azonban az egyetlen ügy, amely a kialakult szituációban, — különös tekintettel az esetenként nem világosan fogalmazott jogszabályokra és a politikai kultúránkban alacsony szintű kompromisszumkészségre — az Alkotmánybíróságot kifejezetten politikai következményekkel járó döntésre kényszerítette. Ha a már említett döntés esetében világosan megfogalmazott alkotmányos tételről volt szó, s az Alkotmánybíróság döntésre való felkérése, ha szabad ezt mondanom, politikai taktikai okokból történhetett, a most ismertetendő eset — többek szerint — már az Alkotmány nem teljesen világos szövegezéséből fakadt.

Az Alkotmánybíróság 48/1991/IX.26./AB határozata lényegében a *köztársasági elnöknek* az Alkotmányban meghatározott *jogkörével* kapcsolatban felmerült vita esetében döntött. A vitatott kérdések közül — ilyen volt egyrészt az elnöknek az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében biztosított főparancsnoki jogköre, a 30.A szakasz (1) bekezdés h-i pontjaiban foglalt, illetőleg a köztársasági elnök személyi sérthetlensége tárgyában az igazságügyi miniszter által betervezett javaslat — a probléma világos jelzése végett ezúttal csak a kinevezési jogkört érintő vitára térek ki. A vita alapja tényállásszerűen az volt, hogy a miniszterelnök a Magyar Rádió és Magyar Televízió mint „nemzeti” média esetében alelnöki kinevezéseket terjesztett elő, amihez joga van, az elnök azonban ezeket a kinevezéseket nem írta alá. Álláspontja szerint a kormány irányítása alatt lévő közigazgatási szervezet tisztviselői ügyében minden kinevezési javaslatot aláírhat, ha a vonatkozó törvényben jelzett feltételek megvannak — a kormány javaslatait érdemben tehát nem vizsgálja. „Ha azonban a vonatkozó politikai megállapodások, vagy a rendszerváltás után hozott törvények értelmében az adott szerv *nem közigazgatási jellegű*, vagy nem (teljes egészében) tartozik a kormány irányítása alá, kinevezési jogkörét érdemben gyakorolni kívánja.” (Ilyen szervezeteknek tekintette a „nemzeti médiát” vagy a fegyveres erőket, amelyek körében „kinevezésre csak a köztársasági elnök és a miniszterelnök közötti konszenzus alapján kerülhet sor”.)

Az Alkotmánybíróság döntését érdemben nem vitatom — a testület, párhuzamos indoklásokkal ugyan (amelyekre még visszatérek), végül is arra a következtetésre jutott, hogy a jogszerűen előterjesztett, a vonatkozó törvény eljárási szabályainak is megfelelő kinevezések aláírását az elnök csak akkor utasíthatja el, ha „alapos okkal arra következtethet”, hogy a javaslat teljesítése „az államszervezet demokratikus működését (Alkotmány 29. § (1) bekezdés) súlyosan zavarná”. Mint mondtam, a döntést nem vitatom — bár a hivatkozott 29. § (1) bekezdés még egy másik köteletséget is előír az elnök számára, nevezetesen azt, hogy „kifejezi a nemzet egységét”, így ebből a megállapításból is származhat-

nak kötelezettségei. Az igazság azonban az, hogy a 29. § egyik bekezdéséből sem von le maga az Alkotmány további, a feladatokat részletező cikkelyeket, így e cikkek értelmezése végül is az Alkotmánybíróságra marad.

A harmadik eset, amelynek kapcsán kifejezetten jogértelmezés címén az Alkotmánybíróság politikai vitába sodródott, az ún. Zétényi–Takács féle törvény, amely egyes *büntetőjogilag elévült* cselekményeket kíván büntetőjogilag üldözni. Ezt azzal indokolja, hogy 1944. december 22. (ez a második világháború végén született, ideiglenes kormány megalakulását követő nap — e naptól kezdődően ugyanis illegitimnek tekinti a magyar kormányokat) és 1990. május 2. a választások után kialakult Országgyűlés hivatalba lépésének időpontja között egyes bűncselekményeket — például hazaárulás, emberölés, halált okozó súlyos testi sértés körében — *politikai okokból nem üldöztek*, így elévülésük sem kezdődhetett el. A törvény kifejezetten politikai megalapozottságú, hiszen indoka szerint is az említett bűncselekmények üldözése politikai okok miatt maradt el, másrészt pedig arra hivatkozik, és hivatkoztak a törvény támogatói is, hogy az uralkodó pártok különböző gyűléseken nyilvánuló tagsága megkívánja a korábbi rendszer politikai bűnöseinek, az 1956. évi forradalom vérbefojtóinak, vérbíráinak stb. felelősségre vonását, „mert csak így nyugszik meg az ország”. A törvény politikai indokairól (amelyeknek politikai célszerűségét széles körben megkérdőjelezték) ezúttal nem kívánok véleményt nyilvánítani, jogi tartalmának helytállóságát, a jogállam eszméjével és gyakorlatával való összeférhetőségét tekintélyes jogtudósok ugyancsak vitatják. Az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslatot a köztársasági elnök az Alkotmánybíróság elé terjesztette, s a testület 11/1992/III.5./AB határozatával alkotmányellenesnek nyilvánította. A probléma azonban a tanulmány e részében nem tartalmilag, hanem az *Alkotmánybíróság politikai helyzete* szempontjából érdekes, éspedig ezúttal szinte *nemzetközi politikai dimenzióba* ágyazódva.

A törvény elfogadása előtt (amelyet nem a kormány terjesztett elő, hanem az egyik kormánypárt két tagja) ugyanis írásban is napvilágra került a legerősebb kormánypárt parlamenti frakcióvezetőjének álláspontja, amely szerint: „Az igazságtétel végrehajtásának eddigi akadályát képezte az ország helyzete. Tudomásul kell vennünk, hogy egész jövőnk attól függ, hogy elfogad-e bennünket a nyugat mint a civilizált országok értékrendjét magáévá tevő, békés és biztonságos társadalmat... Az eltelt egy esztendőben elért eredmények alapján Magyarország képe a világban kedvező formában rögződött. Altalános az a megítélés, hogy országunkban ugyanaz az értékrend uralkodik, ami a nyugati világban elfogadott... Mindezekre tekintettel haladéktalanul végre kell hajtani azokat a lépéseket, amelyeket az igazságtétel igénye megkövetel, és amelyek egy jogállam keretén belül végrehajthatók.” Ezek között: „A Zétényi-féle törvényjavaslat alapján egyes kiemelt bűncselekmények esetében az elévülési határidő számításánál az elmúlt rendszer évtizedeit

figyelman kívül kell hagyni.” (Az írás keltezése 1991. augusztus 24., megjelent a *Magyar Hírlap* 1991. szeptember 9-i számában.)

„A jogállam keretein belül” kifejezés megnyugtatónak számíthat, ám értelmezés kérdése például, hogy az elévülési idő figyelman kívül hagyása, éspedig visszamenőleges hatállyal, mennyiben marad a jogállam keretén belül. Ez a szempont egyébként felmerült a törvénytervezet körüli magyar sajtóvitában is. Ismert, hogy a Council of Europe alapokmánya 3. §-a szerint minden tagállam elismeri a jog uralma elvét, amelyből és más nemzetközi jogszabályok egybevetéséből levezethető, hogy „az Európa Tanács nem tartja lehetségesnek az elévülés feltámasztását olyan esetekben, amikor az elévülés már eltelt” (Polt 1991: 23). Egyébként pedig a fentebb idézett írás szerzője maga állítja ugyanott, hogy az igazságtételt illetően a társadalom megosztott, és „nem biztos, hogy ez a társadalomban többségi álláspont lenne”. *A probléma tehát politikai*, politikai viták központjában áll, és minthogy az országgyűlés elfogadta a szóban forgó törvényjavaslatot, ismét a köztársasági elnök került abba a helyzetbe, hogy kétségei támadhattak, vajon az Alkotmány 29. § (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségei alapján, figyelemmel a 2. § (1) bekezdésére, amely szerint „A Magyar Köztársaság független jogállam”, a visszaható büntetőszabály tilalmára stb., s mert az ország véleménye a közvéleménykutatások adatai alapján, a médiához érkezett levelekből következően valóban megoszlott, aláírja-e ezt a törvényjavaslatot. Az elnök az Alkotmánybírósághoz fordult, amelynek így ismét rendkívüli politikai következményekkel terhes, de végül is nagyon fontos jogi alapelveket megerősítő vagy elvető döntést kellett hoznia, ráadásul olyat, amely saját függetlenségének hitelét is befolyásolja.

A felhozott példák közös sajátossága, hogy kifejezetten politikai problémák, éspedig a pártokat és a közvéleményt erősen megosztó politikai problémák kerültek — jogértelmezés címén és alkotmányjogi-lag törvényes módon — az Alkotmánybíróság elé. Ráadásul valamennyire áll Neumann megállapítása, hogy a jogi szabályozás (adott esetben az értelmezés) nem alkalmas a politikai kockázat kiküszöbölésére (Neumann 1964: 264).

Politikai szempontból az Alkotmánybíróság és vele a jog uralmának biztosítása kétségtelenül nehéz helyzetben van. Ez a nehéz helyzet részben a politikai tárgyalások idején a törvényjavaslatokat közvetlenül érintő, gyakran a tárgyalásokon nem mindig szakemberek által történt módosításokra vezethető vissza (amelyek hátterére már utaltam), részben összefüggnek azokkal a politikai folyamatokkal, amelyek az 1990. évi tavaszi általános választások után kialakultak. Ezek a folyamatok — nem kis részben a gazdasági nehézségek nyomán támadt, az átalakulást szükségszerűen kísérő szociális feszültségek kezelésének korlátaiból következően — egyre nagyobb lehetőségeket adnak a demagógiára, a közvélemény (vagy egy része) indulatait csillapítani szándékozó, ám esetleg éppen gerjesztő „álcselekvésre”, egyáltalán a kelet-közép-európai régió politikai kultúrájában jelenlévő negatív vonások felerősödésére. Ez pedig maga után vonhatja — mint némelyik ország-

ban már látható — a tekintélyuralmi tendenciák erősödését, s ezzel az alkotmányosság és a jog uralmának gyengülését.

Éppen ezért a jog uralma biztosítása szempontjából — különös tekintettel a politikai szituációra és a döntések politikai következményeire — rendkívül fontos, hogy maga az Alkotmánybíróság, a vonatkozó jogszabályok alapján, döntéseiben milyenek látja saját szerepét. Mint szervezetnek van-e már általánosan elfogadott *szerepfelfogása*, vagy éppen most formálódik? Az kétségtelen, hogy gyakorlata nagyon is igényli és egyúttal elő is mozdítja szilárd szerepfelfogásának kialakulását.

4. ALKOTMÁNYOS NORMÁK — POLITIKAI GYAKORLAT

Kérdés, hogy nem igaz-e az a megállapítás, amely szerint az írott alkotmány — a politikában éppen úgy, mint a politológiában — elvonja a figyelmet a társadalmi folyamatoktól. Bizonyos, hogy könnyen kialakul ilyen kísértés, különösen akkor, ha az alkotmányos élet szereplői — a kormánytól a parlamenteken át a politikai pártokig — nehezen felismerhető és még kevésbé definiálható társadalmi csoportokhoz kötődnek, vagy — ahogyan ez Magyarországon is történt, bár távolról sem magyar sajátoságként — a kialakult politikai rendszer végül is elitcsoportok megegyezése alapján jött létre.⁶ Ilyenkor nem csupán s talán nem is elsősorban az a politikai bizonytalanság fő forrása, hogy a „társadalom úgy érzi, a feje felett egyeztek meg”, hiszen leszámítva a forradalmi szituációkat, ez szerintem aligha történhet másképpen. Sokkal inkább az, ha a politikai szereplők és különösképpen a politikai pártok és a társadalom megfelelő csoportjai, érdekei nem találhatnak egymásra, s fontos döntések nem szervesen következnek vagy válnak politikaivá többé-kevésbé definiálható társadalmi rétegek, csoportok — akár absztrahált — érdekeiből, hanem továbbra is a pártok elitcsoportjai, esetleg a párttagság aktívabb részének felfogása, sőt (esetenként manipulált) hangulata alapján jönnek létre. Ez már történhet egyezkedéssel, vagy kifejezett parlamenti harcokban, amelyekben inkább az eszmék csatáznak, mintsem a tényleges folyamatok válnak politikailag megfogalmazottakká és adnák meg a döntések alapjait, így ez utóbbi esetben is háttérben maradhatnak a társadalmi tényezők. (Feltehetően ezzel is összefügg, hogy a nyilvános politikai gyakorlat — az Országgyűlésen belül és kívül egyaránt — sokkal inkább ideológikus, sem mint pragmatikus jellegű. A magyar szociológiában szinte közhely már, hogy a politikai tagozódás nem elsősorban a társadalom strukturális jelenségére, hanem egyes értelmiségi csoportok által képviselt „kulturális és szociális életmódmintákra” épülnek, amelyek ráadásul a múlthoz kötötte és nem szorosan a modernizáció folyamatából adódva alakultak ki. Ebből következően nem is annyira társadalmi rétegek érdekösszefüggéseit, mint inkább ideológiákat tükröznek és pedig a modernizáció „mindentjévei”, jellegével összefüggésben állókat.⁷

Ennek a veszélye nemcsak az írott alkotmányokkal rendelkező, sőt nem is csak a demokratikus politikai kultúrát igazán még ki nem fejlesztett társadalmakban jelenhet meg, hanem a hosszú ideig bevált alkotmányos tételek is elfedhetnek bizonyos társadalmi folyamatokat, amelyek ismeretlensége folytán idejétmúlt alkotmányos tételek időszerrűtlensége sem kerül napvilágra.⁸ Lehetséges, hogy csupán a gazdasági helyzet esetleg átmeneti romlása, a népszerűtlen vagy éppen rossz kormányzás időleges következményeként, de több helyütt felbukkant a kiábrándulás a hagyományos politikai rendszerből. Szó van új formák kereséséről vagy nem új, de a valóságban eddig alig használt formákról is. Ilyen például egyes országokban a referendum is. Külön kérdés, hogyan illeszthető be például a hagyományos parlamenti uralom elvi alapjai közé?

A kialakuló demokratikus politikai rendszerekben — mint például a kelet-közép-európai rendszerek esetében is — *a társadalmi folyamatok találkozása az intézményi struktúrával* még nehezebb probléma. Ám e találkozás vagy éppen az esetleges távolodás csak az intézmények szociológiai vizsgálata révén és a társadalom politikai tagozottságának, e tagozottság társadalmi összefüggéseinek feltárásával lenne lehetséges.

A jog uralmának problémáját az utóbb említett országokban tehát felvázolni sem lehet, ha *csak a politikai intézmények normatív síkján maradunk*, s elemzésünk nem tekint mélyebbre a társadalmi összefüggések síkján.

A magyar átalakulás sajátosságai folytán a *jog uralmának, magának az alkotmányosságnak a biztosítóka elsősorban az Alkotmánybíróság*. Az Országgyűlés részben összetétele, részben a múlt (1867 óta) hagyományai folytán, részben az Alkotmány létrehozásának és módosításainak időszakában mutatkozó és a szabályozásban tükröződő politikai jelenségek, érdekek következtében, erre kevés figyelmet fordíthat, noha nem feledhető, hogy a jelenleg hatályos Alkotmány 19. § (1) bekezdése szerint „biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét”. A kormány, amely a 33. § (1) bekezdése szerint ugyancsak „védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja az állampolgárok jogait” — részben feladatai sokaságából, az átmenet nehézségeiből, de különösen a koalíció összetételéből, jellegéből következően —, legalábbis megalkuvásokra kényszerül. A gyakorlatban nem vállalhatja kiemelkedő feladatként éppen az alkotmányosság védelmét, s a jog uralmának biztosítását. Végül a köztársasági elnök, aki számára ezt a kötelezettséget ugyancsak megfogalmazza — ha némileg más szavakkal is — az Alkotmány 29. §-ának (1) bekezdése, alig rendelkezik eszközökkel feladata végrehajtásához, így maga is éppen úgy az Alkotmánybírósághoz fordul, mint adott esetben a kormány.

Az alkotmányosság és jog uralmának elsőrendű biztosítóka tehát az Alkotmánybíróság (lásd az Alkotmány 32/A §-át és az Alkotmánybíró-ságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt).

Az Alkotmánybíró-ságra vonatkozó jogi szabályozás természetesen bírálható, és bírálják is. Működése szempontjából a lényeg mégis az, hogy a testület a hatályos jogszabályokat értelmezve hogyan látja saját

szerepét, szociológiai kifejezéssel, *milyen a szerepfelfogása*. Minthogy ez a testület Magyarországon mintegy három éve működik, még nem végezhető el az a szokásos analízis, amely akár a tagok politikai irányultsága (lásd például Schubert 1965), akár a megfogalmazott vélemények alapján (lásd például a Vinson Courtról vagy a Warren Courtról készített elemzést) teljesebb képet adhatna a bíróság vagy egyes bírák szerepfelfogásáról, így mindössze két kérdésre kísérlek meg választ adni:

— *milyen viszonyban látja magát a politikával a magyar Alkotmánybíróság; illetőleg, és ebből a politikához való látens viszony elemeire is következtethetünk:*

— *hogyan fogja fel az Alkotmányt és értelmezését.* Azaz, kizárólag, a rendes bíróság módjára, a tételezett pozitív jogszabályokat tekinti értelmezése alapjául, és ezt a műveletet a szokásos értelmezési módok (nyelvtani, rendszertani és történeti) segítségével végzi, vagy pedig az Alkotmányt egységes történeti jelenségként fogva fel, az 1989. évi XXXII. törvény preambulumban foglalt célokra és a szöveg mögött álló elvekre is figyelemmel, valamilyen mögöttes vagy „árnyékalkotmány” összefüggéseiből indul ki.

Hogy a bírói szerepfelfogásnak ezt a két elemét okkal tekinthetjük a legfontosabbnak, azt igazolja az alkotmánybírói felülvizsgálat problémájával foglalkozó egyik legalaposabb, ebben a tanulmányban már többször idézett munka felfogása. Eszerint két értelmezési típus jelent meg az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatában:

— Az első a mechanikus jogelmélet, amely szerint az objektív szabályokból álló jogot a bíróság pártatlanul értelmezi, az egyéni bírónak tehát nincs lehetősége annak vizsgálatára, hogy személyesen mit tekint kívánatosnak vagy megfelelő eredménynek. Jóllehet ez az elmélet, amelyet deklaratív elméletnek is neveznek, szintén számol azzal, hogy a bírói döntésnek politikai következményei is lehetnek, minthogy azonban a bírónak nincs jogalkotó hatalma, e következményeket nem veheti tekintetbe. Döntéseit jogilag kell indokolnia.

— A második a szociológiai jogelméleteken alapuló szemlélet, amely szerint a jogot (s ezt éppen az ellenkező bírói felfogást valló O. W. Holmes írta le először [1881: 1]) a tapasztalat és nem a logika jelenti; a jogszabályok sajátosan, az idő és a hely feltételei közt érvényesek. Így sem saját eszméit és értékeit kell a bírónak a határozatával kikényszeríteni, hanem a „szokásos erkölcsöt, az idő értékkel bíró (mores) szabályait” (Kelly–Harbison–Belz 1983: 465–468).

Jóllehet mindkét modellt „ideáltípusnak” tekinthetjük, amelyek elemei empirikusan különböző erősséggel érvényesülhetnek, annyi megállapítható, hogy a bíró személye (akit különböző politikai pártokhoz, pontosabban a kinevező, a választók világnézetéhez, jogi felfogásához való közelség alapján neveznek ki vagy választanak meg), és az adott történeti társadalmi (esetleg politikai) szituáció egyáltalán nem közbülsőbb abból a szempontból, hogy melyik modellt, illetőleg milyen elemek válnak gyakorlattá a bíróság tevékenységében. Sőt, adott a lehetőség,

végletes esetekben akár a legfelsőbb szintű bíróság is „kényszeríthető” gyakorlatának megváltoztatására.⁹

Az első kérdést bizonyos értelemben már megválaszolta az élet, és pedig minden olyan országban, amelyben valamilyen bírói alkotmányossági vizsgálat intézményesült. Nevezetesen, aligha hihető (inkább az ellenkezője bizonyítható a vonatkozó irodalomból), hogy a bíróság politikailag is kifejeződő értékítéletei, felfogása esetleg filozófiája ne befolyásolná az ítéletét. A *Lochner v. New York* (1905) ügyben Oliver Wendell Holmes különvéleménye szerint ugyan „a Tizennegyedik Alkotmánykiegészítés nem tette törvénnyé Herbert Spencer Társadalmi statikáját... Ezt az ügyet — írja — olyan gazdaságelmélet alapján döntötték el, amelyet az ország nagy része nem fogad el. Ha az volna a kérdés, hogy egyetérték-e ezzel az elmélettel vagy nem, tovább és hosszú ideig kívánnám tanulmányozni, mielőtt elhatároznám magam. De én nem tekintem ezt kötelességemnek, mert erősen kétlem, hogy az én egyetértésem vagy egyet nem értésem bármilyen kapcsolatban lenne a többség ama jogával, hogy véleményét jogszabályba foglalja..., az alkotmánynak nem áll szándékában egy meghatározott gazdaságelmélet jogszabályba öntése, legyen az a polgárok és az állam közötti paternalista vagy organikus kapcsolat vagy a *laissez faire*. Lényegében alapvetően különböző véleményeket hordozó emberek számára készült...” (lásd Berns 1983: 300). Folytathatnám is ezt a különvéleményt azzal, hogy a bíróság egy bizonyos, a törvényhozó testület által elfogadott politikát nem utasíthat el azon az alapon, hogy a követett politika alapelveivel egyetért vagy sem. Uralkodó társadalmi vélemények kifejeződését a törvényhozásban meg kell engedni, „mindaddig, amíg elmondható, hogy egy racionális, becsületes ember szükségszerűen elismeri, a javasolt törvény sérti az alapvető elveket, ahogyan népünk és jogunk tradíciói szerint érteni kell őket” (*Lochner vs. New York*; idézi: Kelly–Harbison–Belz 1983: 468). Ismeretes, hogy Oliver Wendell Holmes ezzel a formális jogállamisághoz közelálló módon elsősorban, sőt szinte kizárólag azt bírálta el, hogy a szóban forgó szervnek alkotmányos jogkörébe tartozott-e a vizsgált jogszabály meghozatala (és a tartalom tekintetében nem kívánt állást foglalni). Am ebben a bírói magatartásban is politikai állásfoglalás rejlik, hiszen utat enged meghatározott politikai felfogásnak, ha maga éppen kifejezetten el határolja is magát ettől a felfogástól.

Mint a bemutatott néhány magyar példa is jelzi, a politikai viták gyakran jelennek meg jogi megfogalmazásban, de ha jogértelmezéssel eldönthetők, a bíróságnak határoznia kell. Ebben az esetben is egyetérték az osztrák alkotmányjogász Machacekkel: „az alkotmányos jogalkalmazás nem jelentheti, hogy a politikai vitát jogi kérdéssé fordítsák le. Még ha az alkotmánybíróságnak döntenie kell is az ügy jogi összefüggéseiben, nem oldhatja meg a politikai vitákat” (Machacek 1990: 227).

Természetesen könnyebb mindezt papíron megállapítani, mint a gyakorlatban követni. Ma már a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is találunk azonban olyan világos megállapítást, amellyel a bíróság

elhatárolja magát a napi politikai vitáktól. Nagyon érdekes ebből a szempontból is például a 28/1991/VI.3./AB határozat. Ez a határozat, az ún. kárpótlási — tehát a korábbi rendszerben állami intézkedések folytán tulajdoni sérelmet szenvedett magyar állampolgárok részleges kárpótlásáról szóló — törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét vizsgálva a köztársasági elnök kérelme alapján, először azzal foglalkozott, hogy történetileg milyen sorrendben, összefüggésben, hogyan keletkeztek ezek a károk — egyes összefüggéseiben már korábban is döntött —, majd a következőket állapítja meg: „E körülmények folytán az Alkotmánybíróság saját határozata alapján is következetességgel, s ugyanakkor a napi politikától függetlenül reflektált alkotmányossági szempontból a tulajdonrendezés eseményeire.” A napi politikai szempontok részben a vizsgált törvény 1. §-ában, illetőleg a törvény általános indoklásában érhetőek tetten: egyrészt az állam méltányosságtól vezetett, morális kötelezettségére alapozva részesíti kárpótlásban az érintettek egy bizonyos körét, másrészt rendezni kívánja a tulajdonviszonyokat; végül — bár ez már nem szerepel az indoklásban — maga a törvény is a koalíción belül született politikai megegyezés eredménye volt. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt jogi alapra helyezte az állami kötelezettségvállalást, amely nem nyugodhatott a méltányosság és a morális szempontokon és egyúttal megkérdőjelezte a kárpótlást, mint ezekkel összefüggő jogi fogalmat, hiszen a magyar jog kár esetére kártérítést ír elő. (Lásd elsősorban Vörös Imre alkotmánybíró különvéleményét. Ugyancsak Vörös Imre állapította meg, hogy a „termőföldre irányuló kárpótlás végrehajtása a tervezett módon... hosszú időre jogbizonytalanságot teremt... A piacgazdaság kiépítésének az Alkotmány Preambulumában megfogalmazott alkotmányos célja csak akkor érhető el, ha — többek között — a vételi jog törvény által való konstituálása megfelel az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság, az ezáltal involvált jogbiztonság követelményének, ha tehát a tulajdonosok a tulajdonhoz való jognak az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott védelme mellett tulajdonukat a jogállamiság és a jogbiztonság védőpajzsa alatt is tudhatják”.)

Elhatárolta magát a konkrét politikai összefüggések alapján való döntéstől az Alkotmánybíróság 48/1991/IX. AB határozatával is, amidőn például megállapította, hogy „nem tartoznak az Alkotmánybíróság vizsgálódása körébe sem azok a politikai és szakmai törekvések, amelyek — különböző okokból — a fegyveres erőknek az államszervezeten belül viszonylagos autonómiát kívánnak biztosítani, sem azok a kül- és belpolitikai törekvések, amelyek között a fegyveres erők mai irányítási-vezetési struktúrája létrejött. A fegyveres erők feletti kompetencia-megosztás — a politikai indíttatástól függetlenül úgy, ahogyan az Alkotmányban megvalósult — természetes velejárója minden parlamentáris rendszernek, s nem a hadsereg politikai »kívülállásának« alkotmányos biztosítása. Az Alkotmányból nem vezethető le a fegyveres erők politikai semlegességének sem a követelménye, sem valamely konkrét koncepciója, de mindennek kizárása sem...” „A fegyveres erők végrehajtó

hatalmon belüli viszonylagos függetlenségének ténye és módja, illetve a nem végrehajtó hatalomra tartozó irányítási jogkörök konkrét kialakítása a hatályos Alkotmány szerint nem alkotmányossági, hanem politikai kérdés. Az Alkotmány e politikai döntésnek csupán a határait szabja meg.” Ennek részletezése után a következtetés: „A fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörök értelmezésekor mindig az illető hatalmi ág jellege, illetve a köztársasági elnök esetében az elnök jogállásának egésze irányadó. Ez azt is jelenti, hogy az irányítás a különböző szervek részéről más-más jellegű hatáskörök gyakorlásával történik.”

Az Alkotmánybíróság eddig idézett többségi véleménye ugyanilyen, a konkrét eset politikai összefüggéseitől távolságot tartó módon határozott a kinevezési jogkörökkel összefüggésben. Ez annyira világos volt, hogy a napi sajtó is észlelte: „Az Alkotmánybíróság döntésének jelentősége hangsúlyozott, de sokak által érteni nem akart szándéka és tartalma szerint — nem a mostani vagy eddigi napi politikai küzdelmek eldöntésére szolgált.” (Balázs 1991) De sorolhatnám tovább is az elvi alapon hozott, a konkrét politikai vitakérdéstől távított döntéseket. Különösen világos volt ez például a 31/1991/VI.5./AB határozatában, amely kifejezetten politikai kérdést tárt a testület elé, de amelyet végül is nagyon lényeges formai (a jogszabályok hierarchiájának megsértéséből kiinduló) döntéssel bíralt el, anélkül, hogy a politikai kérdést (a főorvosi kinevezésekre vonatkozó diszkriminatív rendelkezések meghozatala a már hivatalban lévő, tehát a régi politikai rendszerben pozícióhoz jutottak hátrányos megkülönböztetésével) akárcsak érintette volna.

Az Alkotmánybíróság tagjainak és mint testületnek szerepfelfogása tehát — döntéseiben is világossá téve — *nem politikai jellegű*. Akkor sem, ha, mint ezt minden más, az alkotmány értelmezésére és az alkotmányosság biztosítására hivatott bíróság is tenni kényszerül, nem *térhet ki a döntések elől, esetleges politikai következményeik miatt*. Természetesen, ha valaki mindenáron politikai szerepvállalásként akarná értékelni az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát (lásd pl. Sasvári 1991), akkor politikainak kell tekintenie az abszolút értelemben jogi alapelvekből fakadó vitákat. (Így tesz pl. az imént hivatkozott szerző, amikor politikai állásfoglalásnak tartja a halálbüntetés eltörlését, illetőleg a közigazgatási bíraskodás bevezetésének „elrendelését”¹⁰.)

A politika számára azonban világos korlátot jelöl meg az Alkotmánybíróság, amidőn a 11/1992/III.5./AB határozatának indoklásában megállapítja: „Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új Alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy a »Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam«. Alkotmányjogi értelemben ez a tartalma a »rendszerváltás« politikai kategóriájának. Ezért a rendszerváltás megkövetelte állami intézkedések értékelését nem lehet elválasztani a jogállamiságnak az alkotmányos demokráciákban történelmileg kikristályosodott és az 1989. évi alkotmányrevízió során is alapul

vett követelményeitől... Az Alkotmánybíróság... világossá tette, hogy bármely politikai törekvés kizárólag az Alkotmány keretei között valósítható meg, s hogy az alkotmányosság megítéléséből a napi politikai szempontok ki vannak zárva.”

A második kérdés, azaz *hogyan fogja fel alkotmányértelmező tevékenységét*, ugyancsak többször felmerült minden alkotmánybíróság működésében — ideértve az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságát is. Sőt ezt a problémát nagyon korán, 1819-ben fogalmazta meg John Marshall főbíró: „Soha se feledjük el, hogy az Alkotmányt értelmezzük, nem pedig valamilyen mindennapi törvényt (Mc Culloch vs. Maryland. Lásd McWinney 1986: 97).

Az USA Legfelsőbb Bírósága egyik döntésével kapcsolatban fogalmazta meg már a 20. század közepén Felix Frankfurter bíró, hogy az amerikai alkotmányjog leszűkített koncepcióját jelenti az ha „valaki — egyébként megengedhetően — csak az alkotmány szavaira korlátozza, és figyelmen kívül hagyja azokat a glosszákat, amelyeket az élet írt rájuk” (Youngstown Sheet and Tube Co. vs. Sawyer, 343 U.S. 579, 610, concurring opinion 1952). Hogy az értelmezés alapja „csak a szöveg és az egész szöveg”, ahogyan többen is megfogalmazták, azzal valószínűleg jelentős számú jogász egyetért. Azok is, akik nem az alkotmányértelmezés területén dolgoznak. A „szöveg és az egész szöveg” ugyanis távolról sem jelenti csupán a szavakhoz való kötődést, hiszen az „egész szöveg” kifejezés már a jogászok között jól ismert logikai és rendszertani értelmezést is involválja. Ám ez a megfogalmazás — hogy W. F. Murphy állítására utaljak — kevesebbet is jelenthet mint a szöveg. Ha ugyanis valamely rendelkezés nem fér bele az egész alkotmány szövegének logikájába és rendszerébe, akkor nem tekinthető alkotmányosnak. Ilyen értelmű határozatok is születtek, elsősorban a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságának döntéseiben (lásd ezekre Murphy–Tannenhaus 1977: 208. sk).

A kérdés azonban messzebb vezet. Egyrészt az alkotmányban foglalt értékek hierarchiájához (Murphy 1980), amely értékek a szöveg elemzéséből deríthetők ki, másrészt azokhoz az *értékekhez és elvekhez, amelyekre az alkotmány egésze épül*. Az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának vizsgálata szempontjából különösen ez a második összefüggés az érdekes. Ebből derül ki ugyanis, hogy a bíróság tevékenységét „csak” a rendes bíróságok konfliktusmegoldó működésével tartja-e azonosnak, vagy pedig az Alkotmány egészét meghatározott elvekre épült „hézagmentes” intézménynek tekintve, adott esetben a mögöttes elvek együtteséhez, az ún. árnyékalkotmányhoz fordul, pontosabban, ennek az árnyékalkotmánynak tételeit napvilágra hozhatja, és ezekből konkrét következtetéseket vonhat le a szöveg értelmezése során. Az állami intézmények közötti helyét tekintve ez a felfogás értékeli az Alkotmánybíróságot nem „csupán” az Alkotmány, hanem az alkotmányosság biztosítójának (lásd Kulcsár 1991: 7, 12).

Látszólag kitérő, de a későbbi fejtegetéseink miatt itt kell utalnom arra az összefüggésre, amelyet az Alkotmánybíróságra vonatkozó 1989.

évi XXXII. törvény 1. § (1) bekezdése eképpen rögzít: „Ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, a mulasztást elkövető szervezet — határidő megjelölésével — felhívja feladatának teljesítésére.” Illetőleg a 49. § (1) bekezdése: „Ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervezet — határidő megjelölésével — felhívja feladatának teljesítésére.” Hozzáteszem, a jogalkotó szervnek mindkét esetben a megjelölt határidőn belül eleget kell tennie jogalkotói feladatának.

Az Alkotmánybíróság fentebb, más szempontból már tárgyalt 48/1991/IX.26/AB határozatának (a köztársasági elnök kinevezési jogkörével stb. kapcsolatban) a testület szerepfelfogását illető értelmezése szempontjából volt szükség az Alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályi szövegek idézésére. Vannak ugyanis, akik vitatják a szövegek *alkotmányosságát*, és pedig elsősorban azért, mert álláspontjuk szerint ezzel az Alkotmánybíróság beavatkozik a végrehajtó hatalom és a törvényhozás munkájába, s így sérti a hatalom megosztásának elvét. Azt hiszem azonban, hogy ez a felfogás nyugodtan kizárható, hiszen az Alkotmánybíróság más döntése is éppen e szervek jogalkotási jogkörébe nyúl be a jogalkotás *alkotmányossága* szempontjából. Formailag egyáltalán nem kifogásolható Kilényi Géza, Schmidt Péter és Vörös Imre alkotmánybírók különvéleménye, amely szerint alkotmánymódosításban vagy törvényhozási úton a jogalkotással kell felsorolni azokat az indokokat, amelyek alapján a köztársasági elnök a jogkörébe utalt kinevezéseket megtagadhatja, így az Alkotmánybíróság helyes döntése a jogalkotásra való felhívást jelent. (Ezzel természetesen implicite elismerik a joghézag lehetőségeit az Alkotmányban, amelyre egyébként publicisztikai szinten többen is hivatkoznak.) Nem ez az elvi kiindulási pont — jóllehet ennek a kiindulásnak lehetőségét az említett bírák sem utasítják el más véleményükben. Ádám Antal, Herczeg Géza, Lábady Tamás és Terstyánszky Ödön alkotmánybírák e határozattal kapcsolatos párhuzamos véleményükkel, miszerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában az *absztrakt alkotmányértelmezés* szükségessége is felmerül, és az „Alkotmánybíróságnak absztrakt alkotmányértelmezési hatásköre az Alkotmány rendelkezései tartalmának hiteles kifejezését, valamint az egyes rendelkezések közötti összefüggések kimutatását jelenti az Alkotmány hatályos szövege alapján, és ebből a feltevésekből kiindulva, hogy miként a jog, az alkotmány is egységes és ellentmondás nélküli rendszer”, úgy hiszem, helyes nyomon járnak. Ebből következően ugyanis: „Az Alkotmánybíróság az értelmezés során nem állapít meg új szabályt, csupán kifejti az Alkotmányban egyébként benne rejlőket, mintegy kibontva azokat a rendelkezések szövegéből, mindenkor szem előtt tartva azok tartalmát és összefüggéseit... tehát megismerő és értékelő műveletet végez.” *Az alkotmányban benne rejlő összefüggések megismerése és értékelése azoknak az elveknek a megismerésével és értékelésével történik, amelyekre maga*

az Alkotmány épül. Ebből a szempontból elfogadható például a legfőbb ügyésznek a szóban forgó ügy tárgyalására benyújtott véleménye, amely szerint, ha a tételes rendelkezések nem adnak egyértelmű utasítást, akkor „az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány alapjául szolgáló államszervezési elvekből kiindulva kell értelmezést adnia”. Szinte hasonló módon, de konkrétan mondja ki a Határozat, hogy „a köztársasági elnök főparancsnoki hatásköreinek... illeszkedniük kell a köztársasági elnök alkotmányjogi helyzetéhez a parlamentáris rendszerben”. Hasonló indokokat tartalmaz Sólyom Lászlónak, az Alkotmánybíróság elnökének párhuzamos véleménye a halálbüntetést eltörlő 23/1990/X.31./AB határozathoz: „...az Alkotmány egésze a kiindulópont. Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely ama még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál... Az Alkotmánybíróság ebben az eljárásban szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.” (Hozzáteszem, hogy a párhuzamos vélemény további fejtegetései is rendkívül figyelemreméltóak, ha itt és most problémánk szempontjából nem is vállalkozhatunk idézésükre.)

A „láthatatlan alkotmány” kifejezés egyébként az imént idézett 48/1991/IX.26./AB határozathoz kapcsolódó és Szabó András, valamint Zlinszky János alkotmánybírák párhuzamos véleményében is megjelenik. Hivatkozva a köztársasági elnök indítványára, amely szerint bizonyos esetekben (ezeket korábban már idéztem) a kormányfővel kialakított konszenzus alapján gyakorolja kinevezési jogát, megállapítják, „nincs mód arra, hogy az Alkotmány értelmezendő szakaszainak a hatalom letéteményesei egymás közti megállapodásával alakuljon ki gyakorlatban az elfogadott értelme”. S itt mutatnak rá, hogy az „Alkotmánybíróság az érvényes Alkotmány során egy »láthatatlan alkotmány« tételeit is figyelembe veheti”. Teljesen világos logikával, kizárólag az Alkotmány írott szabályaiból, a „büntetőjogi legalitás alkotmányos elveiből” építi fel a 11/1992/III.5./AB 4. határozat az „alkotmányos büntetőjog” koncepcióját.

Ez az eljárás iskolapéldája annak a módnak, ahogyan a „láthatatlan alkotmány” elvei megközelíthetők. Ha erre a kérdésre később is kívánok válaszolni, annyit most is szeretnék jelezni, hogy „módszerbenileg” ugyanaz a forrásuk, mint az 1989. évi XXXI. törvénynek, azaz az Alkotmánynak. Erre már többször utaltam (egyebek közt Magyarország új Alkotmánya szabályozási elveinek miniszteri előterjesztésében 1989. március 8-án a magyar Országgyűlésben (lásd Kulcsár 1989), illetőleg az Alkotmány módosításáról szóló 1989. XXXI. tv. miniszteri bevezetőjében (lásd Kulcsár 1989c), de egy részük már az alkotmánybírói gyakorlatban is megjelent. Az egyik forrásra éppen Szabó András és Zlinszky János említett párhuzamos véleményben történt hivatkozás: „Magyarországon régi hagyománya volt az alkotmányos szokások tiszteletének. Ám ahhoz, hogy a szokás normatív legyen, hogy joggá váljék,

szükséges egyrészt, hogy már hosszú idő óta folyamatosan és békésen érvényesüljön; tartalma egyértelműen megállapítható legyen; megfeleljen a jog általános elveinek”. A másik forrás pedig az európai jogfejlődés, amely egyenesen az *Alkotmány Preambulum*ából következően Alkotmányunk alapelveit képezi. Idézem: „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az országgyűlés — hazánk új Alkotmányának elfogadásáig — Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg.”

Pontosan azok a jogelvek¹¹ az irányadók tehát, amelyekről — a saját és az európai alkotmányfejlődéstől — az országra kényszerített politikai rendszerben született első írott alkotmány, az 1949. évi XX. törvény jogrendszerünket elszakította.

Magyarország Alkotmánybíróságának szerepfelfogása — ha egyes tagok közötti némi eltéréssel és szövegezéssel is — tehát nem áll meg a pusztán szövegszerű nyelvtani értelmezésnél, hanem logikai, rendszertani és történeti módokon végül is *eljut az Alkotmány alapját képező jogelvekig*.

Az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának két alapvető eleme az eddig eltelt évek gyakorlatában egybecseng: a napi politikai küzdelmekről, sőt ezeknek az Alkotmány egyes rendelkezéseibe való behatolásától magát elhatároló testület az Alkotmány értelmezése során olyan szférába is eljut, amely éppen az alkotmány- és jogfejlődésben kialakult elveknek és értékeknek tárházaként egyttal *jogelvi biztosítékokat ad és megnyugtató jogi háttérrel* is ehhez a távolmaradáshoz. Amíg ez a szerepfelfogás érvényesülhet a gyakorlatban, addig a Rule of Law is érvényesül.

Az Alkotmány alapjait képező jogelvek, az „árnyékalkotmány” vagy „mögöttes alkotmány” szerepe távolról sem csak a magyar alkotmánybíráskodás tényezője. „Az írott alkotmány mögött álló természetes alkotmány” — amely az amerikai szakirodalom szerint John Marshall főbíró idején jellemezte a Legfelsőbb Bíróság alkotmányértelmezését, „utat engedett a társadalom akaratának és eme akarat kifejezésért versengő intézményeknek” (Faulkner 1983: 256) — elvileg természetesen elviheti az értelmezést a rövid távú politikai érdekek felé is, ahogyan elvihette később a Holmes-féle értelmezés is, de segítséget adhatott és adhat az alkotmány valódi értelmének feltárásához is. Példák sorára hivatkozhatnánk az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának gyakorlatából, amelynek „aktívizmusa” jelentősen elősegítette az alkotmányos elvek kibomlását és megvalósulásukat. (Már csak azért is meg kell tennem ezt a hivatkozást, mert a közelmúltban jelent meg a magyar napi sajtóban a következő állítás: „Az alkotmánybíróság például visszatérően aktivista magatartásra, a politikai-törvényhozási szférát megillető értékválasztásra kényszerül. Helyét keresve, méltósága megalapozásának kívánalmától hajtva vállalja azt is, amit az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága el szokott magától következetesen hátrítani.” — Varga 1992) A szakirodalom egyértelmű álláspontja más, ha ebből a szempontból a bírák és az egyes korszakok között vannak is különbségek (lásd például

McWinney 1986; Lamb-Halpern 1991; Shapiro 1964; Kelly–Harbison–Belz 1983). Hadd idézzek egy nevezetes álláspontot: A bíró feladata a megfelelő jog megtalálása, a Common Law hagyományaitól vezérelve és limitálva. „Ez a természetjog, amely reális és nem képzeletbeli..., amely nem örök és változatlan, hanem az élet körülményeibe ágyazott” (Llewellyn 1960: 122). Ezeknek az elveknek, az „alkotmány szellemének” különös jelentőségük van az átalakuló társadalmakban, s távolról sem csak a Common Law hagyományait követőkben. A politikai változások különböző időszakában keletkezett jogszabályokat csak akkor lehetséges egységes elvi alapon értelmezni és rendszerezni, ha az alkotmányos alapelveket a jogállam kontextusában tekintik. Vannak ugyanis olyan hosszú távú alapelvek, amelyeket századok, sőt évezredek alakítottak ki, s amelyek — annak ellenére, hogy többször vitatták, vagy akár meg is törték némelyiket — az alkotmány és a jogrendszer alapjaivá váltak. Itt jegyzem meg, hogy a többnyire rendkívüli szituációkban való megtörésük is erősen vitatható, s nem tekinthető precedens értékűnek. (Ilyen például a napjainkban oly sokat szereplő visszaható erő tilalma a büntetőjogban, vagy az elévülés.) Ilyen alapelvek általában „forradalmak” vagy teljes rezsimváltások időszakában válnak „problematikussá”, ám megsértésük az eddigi több évszázados tapasztalatok szerint csak újjászülheti a problémákat jogilag és politikailag is, különösen gyengítve a jog egyik legfontosabb alapelvét, mondhatnám sine qua non-ját, a *jogbiztonságot*. Ezért, jóllehet mindkét jelenség, a jog és a politika autonóm voltát elismerjük, s azt is, hogy a jog adott esetben (megfelelő feltételek között) lehet a politika eszköze is (lásd Kulcsár 1987: 444–448), nem feledhetjük, hogy *a jog, a jog elvei, a jogbiztonság szempontjai stb. nem vonhatók ki a politikából, büntetlenül nem hagyhatók figyelmen kívül.*

A jog uralma tehát nem szimbolikus jellegű, mégha a szimbólum jellegét némely szerzők különböző időszakokban másként értik is. A jogalkotó sem valamilyen felsőbb jog bizonytalan birodalmának van alárendelve, hanem történetileg világosan kimunkált elveknek. Ezeket az alapelveket a modern jogfejlődés igyekezett — részben az ENSZ tevékenysége folytán, részben az európai egység kialakítása keretében — kodifikálni. Ebből következően az alkotmányjogi értelmezés elfogadott részévé váltak minden olyan államban, amely — mint például Magyarország is — alkotmányos jogállam vagy ennek kialakítására törekszik. A Rule of Law aktuális problémáival foglalkozva már említettem, hogy a brit bíróságok például vonatkozó parlamenti határozat (azaz a nemzetközi szerződés törvényben való kihirdetése) hiányában is alkalmazzák az Emberi Jogok Európai Konvencióját. A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybírósága — korábbi ellenkezése dacára, de éppen a Luxemburgban működő Európai Bíróság gyakorlatára építve — 1986-ban úgy döntött, hogy az Európai Közösség joga nem bírálható felül a német jogban megállapított alapvető jogok szempontjából sem. Ezek a jogok ugyanis európai szinten és méretekben biztosítottak, így az említett bíróság határozata szerint az Emberi Jogok Európai Kon-

venciójában foglaltak a német bíróságoknak az emberi jogokat érintő értelmezési tevékenységében is figyelembe veendő. Ezzel a Német Szövetségi Alkotmánybíróság maga is hozzá kívánt járulni az alapvető emberi jogok közös szentendjének kialakításához (Frowein 1990: 138–139), amelynek egyébként — ahogyan erre a Strassbourgban működő Emberi Jogok Európai Bírósága is nemegyszer rámutatott — alapja a közös európai értékek biztosítása.

Röviden szólva: amikor az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának jó néhány kiemelkedő bírója 1914 és 1951 között megállapította, hogy „az alkotmány rendelkezései nem matematikai formulák, hanem ... organikus, élő intézmények” (Holmes), vagy „az alkotmánynak szerves élete van” (Cardozo), illetőleg „az alkotmány önmagában organizmus” (Frankfurter), akkor ezek a jellegzetességek a mai, integrációra törekvő európai jogfejlődésben már *nemzetek feletti* aspektussal rendelkeznek, s ez talán a legfontosabb elem a Rule of Law mai értelmezésében. Azt a sokat emlegetett és vitatott kérdést, hogy az alkotmányt értelmező bírónak „önmegtartóztatásra” kell törekedniük értelmezési tevékenységük során vagy pedig a „bírói aktivitás” útját kell választaniuk — ahogyan erre például az USA Legfelsőbb Bírósága a társadalmi-történeti szituációktól függően váltakozva hangsúlyt helyezett, és a jogi irodalom leginkább a bíróság politikai tevékenysége kapcsán elemzett —, úgy válaszolhatjuk meg, természetesen ismét tértől és időtől függően, hogy az Európa keleti periferiáján tevékenykedő alkotmánybíróságok (de gyakorlatilag áll ez még az egész kontinensre), amelyeknek tevékenysége az alkotmányfejlődésből aligha iktatható ki, nem mondhatnak le az aktivitásról. *Am ez az aktivitás az általánosan elfogadott európai jogelvek érvényesítésében bontakozhat ki, egyébként — különösen a napi politikai érdekekkel és szempontokkal szemben — csak az önkorlátozás elve elfogadható.*

Végül is azonban a magyar társadalom fennmaradása és további fejlődése, a rendszerváltoztatás során kiépült politikai intézményeknek az a képessége, hogy ennek a periferián élő, de mindig Európához adaptálódni kívánó társadalomnak a fejlődését a jog uralma keretei között (mert csak ekkor lehet európai) elősegítse olyan gazdasági-társadalmi szituációban, amely alkalmas talaj lehet a tekintélyuralmi elemek számára, olyan turbulens nemzetközi környezetben, amely a legutóbbi évben már globális problémává növekedett, és olyan politikai kultúra közegében, amelynek hagyományai vegyesek, a jog uralma szempontjából valóban a politikatudomány, s hadd tegyem hozzá, a régió legfontosabb politikai alapkérdése. Nem feledhetjük, hogy a politikai rendszer „fennmaradásának próbája a politikai követelmények folytonos változásával való megbirkózás, és az intézményi rendszer képessége a változások »felszívására«” (Eisenstadt 1966: 21). Az alkotmányosság európai elveire és a jog uralmára épült intézményrendszer sikerének további próbája tehát az, hogy a változások „felszívása” képes-e életben tartani a jog uralmát és érintetlenül hagyni az alkotmányos jogállamot.

JEGYZETEK

¹ A Rule of Law elve történetileg természetesen fejlődött. Eredetileg a 14-15. századtól kezdődően a király Angliában meghatározatlan felsőbb jognak alávetetten uralkodott (hasonló elvet találunk a korabeli kontinentális, sőt, ezen belül a magyar alkotmányfejlődésben is). Később a jog uralmának tartalmát bizonyos értelemben Locke elvei, majd a 19. századi liberális doktrínák alakították, amelyek azonban egyes újabb felfogások szerint már nem felelnek meg az aktív, „tervező” állam igényeinek (lásd pl. Harden-Lewis 1986). A fejlődés során a jog uralmának biztosításában egyre nagyobb szerepet kaptak a bíróságok a közigazgatással szemben; Angliában, illetőleg az Egyesült Királyságban impliciten, az Egyesült Államokban pedig expliciten is erősödött a bíróságoknak az alkotmányosságot vizsgáló funkciója, amely — bár az első alkotmánybíróság már az első világháború után megjelent Ausztriában — a második világháborútól napjainkig — és pedig nem függetlenül a totalitáriánus és tekintélyuralmi államok gyakorlatából levont tapasztalatoktól — szinte minden európai államban külön alkotmánybíróságok szervezetében teljesül ki. (Európán kívül általában — különösen az angolszász hagyományú országokban — a legfelsőbb bíróságok kapták meg az alkotmányosság vizsgálatának jogát a törvényhozással szemben is.)

A Rule of Law-nak a hagyományos fogalmát modernizálni törekvő és már idézett szerzők új alkotmányos rendszert kívánnak, amely túlmegegy az egyéni jogok passzív védelmén, a formalisztikus jogalkotáson (bár ezeket megtartja), és a jogalkotást — széles körű lakossági részvétellel — alrendszeréhez köti. Ezek önszabályozása procedurális és beszámoltathatóan kontrollálná az intézmények jogalkotó működését. Így a nyitottság és a beszámoltatás brit tradíciója adná meg a Rule of Law új értelmét (Harden-Lewis 1986: 31–47, 299–311). Ez a felfogás a jog egyik új szociológiai elméletén alapszik (Teubner 1983), amely a jog különböző funkciójára építve, ezeket történeti egymásutániságban felfogva tesz kísérletet a jog típusainak meghatározására. (Lásd ezek bírálatára Kulcsár 1991b.) A nem írott alkotmány és a jog uralmának túlnyomórészt a parlamenti jogalkotáshoz kötése az 1945 utáni időszakban valóban sok problémát okozott, és ezek aligha oldhatók fel azzal, hogy a jog uralmának elvét a jogalkotásban való külső szervezeti, bizottsági stb. részvételhez kössük, ahogyan azt az idézett szerzők és egy másik történeti munka javasolja (lásd Babington 1987: 285–290), ha nem is kell félténi ezt az elvet addig, amíg a felelős vezetők és az utca emberei egyaránt szenvedélyesen ragaszkodnak a szabadsághoz és az őseiktől örökölt intézményekhez. Bár talán ennek a csendes többségnek legfontosabb hibája az elfáradás: s talán a végső analízisben az örök igazságot Bernard Shaw aforizmája rejti. „A szabadság felelősséget jelent. Ezért fél tőle a legtöbb ember.” A tanulság tehát csak az lehet számunkra a brit fejlődésből is, hogy a tradicionálisan kedvező politikai kultúra is igényli a Rule of Law alapelveinek megtartását, folyamatos tartalmi kimunkálását, s pártatlan, intézményes ellenőrzését. A „szubsztantív”, a jog autonómiájából fakadóan kimunkált elemek fontossága tehát a „reflexív”, vagy „responzív” elemek „közreműködése” esetén is alapvető jelentőségű marad.

² A választói kerülethez, illetőleg a politikai párthoz tartozás tényének befolyásától Edmund Burke már a 18. század végén óvta az angol politikai életet. Az első problémával kapcsolatban lásd a bristoli választókhoz írt levelét (Speech to Electors of Bristol [1774], id. Bredvold-Gross eds. 1960: 147–148), a benne foglaltak igazságához képest furcsának és idejétmúltnak tűnik némely mai politikus követelése a választott képviselők visszahívásának lehetőségéről (ez a „szocialista” intézmény egyébként egyedül a rendszerváltás folyamatában tett jó szolgálatot); a második kérdést illetően pedig a pártok lényegének a nemzeti érdekek előmozdítását tartja — bizonyos emberek azonos véleményének megfelelően — (lásd Burke 1770: 134).

³ Ennek eredete éppen a modernizálódás magyar változatára vezethető vissza, amely elkésettisége folytán jelentősen igényelte az állami szervezetek aktivitását, amely egyébként a periferiális helyzetből fakadó alkalmazkodási kényszer folytán szinte végigkísérte a magyar állami és jogfejlődést (lásd Kulcsár 1986; Kulcsár 1989b).

⁴ Az 1989 augusztusában–szeptemberében tartott politikai tárgyalások résztvevői, a csak hetekkel későbbi szituációhoz képest is egészen más politikai helyzetben voltak, nem számoltak azzal, hogy többségi szavazatot szerezve, bármelyikük is kormányra kerülhet, s a választások időpontja is bizonytalan volt még. Így mindegyikük (beleértve az MSZMP-t is) abban volt érdekelt, hogy a kormány hatalmát lényegesen korlátozzák. (Itt emlékeztetnem kell arra, hogy az akkori ún. Németh-kormány nem vett részt a tárgyalásokon, a tárgyalópartnereknek abból az egyébként téves feltevéséből kiindulva, hogy az MSZMP-kormány, holott már hosszabb ideje ténylegesen függetlenül dolgozott. Kétségtelen viszont — hogy az átmenet érdekében vállalta, a tárgyalásokon elfogadott törvényeket változtatás nélkül viszi a parlament elé. A parlamenti hatalom túlerős jellege — az ún. kétharmados többséggel elfogadandó törvények sokasága (amely az ellenkező feltevések ellenére nem az ún. igazságügy-minisztériumi kodifikációs eljárás során, tehát nem az akkori kormány „önkéntes” cselekedete folytán került a szövegbe, a kormány — mint említettem — vállalt kötelezettségének megfelelően csak technikai simításokat hajtott végre) — szinte lefegyverezte a kormánnyt, s ezt a helyzetet kellett az új uralkodó pártkoalíciónak megszüntetni akár az ellenzék egy részével való megegyezéssel is, a vártnál sokkal korábban megtartott választások után.

Egyébként hadd használgam fel az alkalmat — mint az alkotmánymódosításra, mint az Alkotmánybíróságra vonatkozó törvények elkészítésében részt vevő és mindkét törvényt felelősen betervező akkori igazságügyi miniszter, hogy megjegyzéseket fűzök a két intézmény körül kibontakozott vitához. Azokra a bárdolatlan és a teljes hozzá nem értésből fakadó vádakra, miszerint a két intézmény „sztálinista” lenne, Sólyom László az Alkotmánybíróság elnöke — akivel egyébként az Alkotmánybíróság működésére vonatkozó elvei tekintetében teljesen egyetértek — már megfelelő választ adott. Ti. azt, hogy aki ilyet állít, az nem olvasta a vonatkozó törvényeket. (Egyébként ugyanez áll az Alkotmánybíróságot a volt MSZMP „hatalmát átmentő” eszköznek minősítőkre is.) Azt is meg kell jegyezni, hogy érdekes emlékeztetés mutatkozik az említett és más fontos törvények esetében is. Politikusok és kutatók egyrészt sajátosan összemosák az 1988. év második felétől az 1990. május 2-ig terjedő időszakot — a megelőző 4 évtizeddel, ha pedig a pozitív tartalmú jogi szabályozásról van szó, az 1990-től kezdődő időszakokkal. A politikusok esetében ez még érthető, ha nem is fair eljárás. A kutatók esetében azonban megbocsáthatatlan félrevezetés. Tudni kell tehát, hogy

i) nagyon fontos közjogi törvények születtek az EKA-val való tanácskozás előtt.

ii) Az alkotmány módosítása a legtöbb vonatkozásban az 1989 márciusában, az Országgyűlés által elfogadott „szabályozási elvek”-re, illetőleg az igazságügyi miniszter vitázó megjegyzéseire épült. (Csak egy példa: ezekben az elvekben jelent meg először a hatalom erőszakos úton való megtartásának és megszerzésének tilalma, éspedig távolról sem az akkor még nem is létezett EKA javaslatként. Ezekre az elvekre épült az igazságügyi Minisztériumban készült második, az 1989 júniusában az Országgyűlésnek benyújtott és a politikai tárgyalások megindulásával visszavont (egyébként még új alkotmánnyal számoló, így csak a legfontosabb változtatásokat tartalmazó) szöveghez képest gyakorlatilag az Alkotmány egészét átformáló szövegjavaslat, amelyet azután a politikai tárgyalások során megvitattak és alakítottak.

iii) A Minisztertanácsnak 1989. május 15-én benyújtott és júniusban az Országgyűlés által került (de a politikai tanácskozások érdekében szintén visszavont) törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról (néhány szakasz kivételével egyébként ma is jobb változatnak tartom) megegyezik a politikai tárgyalásokon elfogadott és később az 1989. XXXII. tv.-ként kihirdetett törvénnyel.

⁵ Az 1989. évi XXXI. törvény elfogadása óta a legtöbb jelentős politikai csoportosulás már elismerte az ilyen második kamara szükségességét. Az eredetileg kidolgozott koncepció szerint ennek összetétele a következő lett volna: az önkormányzatok (helyi, regionális és professzionális szervezetek — pl. a különböző szakmai kamarák, a Magyar Tudományos Akadémia, egyetemek stb.), a nemzeti, etnikai kisebbségi szervezetek, esetleg egyházak választott képviselői. Ezzel kapcsolatban 1990-ben sajtóvitát is folytattam (Kulcsár K.: Az alkotmánymódosítás következményei. *Magyar Hírlap*, 1990. február 27. 41. sz. mell. 2. old.). Az ún. Németh-kormány igazságügy-minisztereként egyébként egy — munkatársaimmal együtt készített — teljesen kimunkált, a második

kamarát is magában foglaló, új alkotmány tervezetét hagytam a következő, azaz az Antall-kormányra, megküldve egyúttal a parlamenti pártok vezetőinek és a legfontosabb közjogi méltóságoknak. (A tervezet szövegét lásd Kilenyi (szerk.) 1991: 367, 466.)

- ⁶ Ezekre a tárgyalásokra is áll O'Donnell és Schmitter megállapítása: „Ironikus módon az efféle paktumok egyáltalán nem demokratikusan viszik a politikát a demokrácia felé. A paktumokat jellegzetesen a már létező (gyakran rendkívül oligarchikus) csoportok, vagy intézmények képviselőinek szűk köre hozza létre; igyekeznek csökkenteni a versenyt és a konfliktusokat is, korlátozzák a szélesebb nyilvánosság előtti elszámolási kötelezettségüket, igyekeznek megkaparintani az ellenőrzést a politikai napirend fölött és szándékosan eltorzítják az állampolgári egyenlőség elvét. Ennek ellenére képesek megváltoztatni az erőviszonyokat, elindítani új politikai folyamatokat és más (gyakran nem szándékolt) új következményekhez jutnak” (O'Donnell–Schmitter 1986: 38). Tipikusan ez történt például Magyarországon is, ahol az uralkodó párt és az Ellenzéki Kerekasztal, valamint más szervezetek közötti tárgyalások 1989 nyarán (amelyeken egyébként, ismétlem, a kormány nem vett részt, jöllehet az MSZMP tárgyalócsoporthoz egy tagja államminiszter is volt, és az alsóbb szintű szakértői csoportokban — nem egyoldalón ülve — kormánytisztviselők is dolgoztak) indultak és szeptemberben fejeződtek be. A tanácskozások hivatalos jegyzőkönyve e tanulmány megírásának idejéig nem került nyilvánosságra.
- ⁷ Az idézett mondatrészekkel konkrétan Fricz Tamás írására (Fricz 1992) utalok elsősorban a probléma világos megfogalmazása okán, bár meg kell jegyezni, hogy a magyar társadalom politikai tagozódásának ilyen jellege az egypárti rendszer idején is látható volt. Lásd például Gombár Csaba 1973-ban kelt, de csak jóval később megjelent írását (Gombár 1983:32–66), illetőleg saját könyvem megfelelő részét (Kulcsár 1987: 293–320). Mindez természetesen csak a kezdeti tisztázó kísérletek körébe utalható, és semmivel sem csökkenti az idézett és más mai szerzők érdemeit és munkásságuk értékét, akik a megvalósult többpártrendszer politikai jelenségeinek szociológiai összefüggéseit keresik.
- ⁸ Ezzel összefüggésben érdemes Macaulay beszédének egy mondatát idézni az ún. Reform Bill 1831–32. évi vitájából: „azaz a társadalom haladása kinötheti az alkotmányt” (Burrow 1981: 16), „ám az alkotmány meghaladott elemei, megváltoztathatók és kielégítő módon ismét összhangba hozhatók a polgári élet (civic life) értékeivel és feltételeivel” (lásd Kammen 1987: 397).
- ⁹ Széles körben ismeretes Franklin Delano Roosevelt törekvése a Legfelsőbb Bíróság létszámösszetételének megváltoztatására, amidőn a bíróság ellenállt a New Deal kulcs-törvényeinek. A tervezett változtatásra ugyan nem került sor, elsősorban azért, mert a Kongresszus ellenállt, másodsorban, mert a Legfelsőbb Bíróság időközbeni vélemény-és részben összetételének változásával (lemondás) végül is a New Deal törvények alkotmányosságáról vallott felfogását is módosította. Mégsem hanyagolható el, hogy az elnök törvényhozási-politikai eszközökkel kísérlete meg a bíróságot — ha végső soron sikertelenül is — a végrehajtó hatalom álláspontjának elfogadására kényszeríteni. (Lásd erre egyebek között — és széles körű irodalomra hivatkozása miatt is — Kelly–Harbison–Belz 1983: 494–500.)
- ¹⁰ Ez a cikk egyébként meglehetősen felületes alkotmányjogi ismeretekről tanúskodik. Szerinte például Roosevelt felemelte a Supreme Court létszámát a 10. jegyzetben említett krízis kapcsán; továbbá azt állítja, hogy a magyar alkotmánybírói tisztséghez nem szükséges jogi képzettség; (természetesen ennek az ellenkezője igaz, lásd az 1989. évi XXXII. törvény 5. § (1) és (2) bekezdését). Szerinte az alkotmány hiányosságai arra vezethetők vissza, hogy a Németh-kormány készítette, holott köztudott, hogy ez a kormány kötelezettséget vállalt a politikai tárgyalásokon elfogadott szövegek parlamenti előterjesztésére, s csak annyit lehetett elérni — Antall József jelenlegi miniszterelnök — segítségével, hogy az Országgyűlés számára készített előterjesztésben legalább az ellentmondások és a jogi-technikai szakszerűtlenségeket kiküszöbölhesse az Igazságügyi Minisztérium. Azt már csak megemlítem, hogy az Alkotmánybíróság kötelezettségét a törvényhozó mulasztásával kapcsolatban a törvény szabályozza, erre ugyanis később a tanulmány főszövegében visszatérek.

- ¹¹ Ilyen alapelvekre — e tanulmányban némiképp kalauzul választott — Edmund Burke is utal a következőkben. „A polgári jogok közül nem mind csupán pozitívan tételezettek. Azok, amelyek inkább a jogilag ésszerű gondolkodás termékei mintsem törvényileg rögzített rendelkezések mondanivalói az általános méltányossághoz tartoznak és univerzálisan alkalmazandók.” (First letter on a Regicide Peade) 1796/V. 321. Bredvold–Gross 1960:14.)

HIVATKOZÁSOK

- Babington, A. 1987. *The Rule of Law in Britain from the Roman Occupation to the Present Day*. Chichester and London: Barry Rose Publishers
- Balázs M. 1991. Mit ér az Alkotmánybíróság döntése? *Magyar Hírlap*, október 2.
- Berns, W. 1983. *Oliver Wendell Holmes*. In: Frisch–Stevens (eds.) 1983.
- Bóhm A.–Szoboszlai Gy. (szerk.) 1992. *Önkormányzati választások 1990*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete
- Bredvold, L.–R. G. Gross (eds.) 1960. *The Philosophy of Edmund Burke*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Buergenthal, T. 1965. The Effect of European Convention on Human Rights on the Internal Law of Member States. In: *The European Convention on Human Rights*. London: The British Institute of International and Comparative Law
- Burke, Edmund 1770. Thoughts on the Cause of the Present Discontents. In: Bredvold, L.–R. G. Gross (eds.) 1960.
- Burrow, I. W. 1981. *A Liberal Descent: Victorian Historians and the English Past*. Cambridge
- Casper, G. 1987. *Constitutionalism*. Occasional Papers from the Law School. The University of Chicago, No. 22.
- Cone, C. B. 1964. *Burke and the Nature of Politics. The Age of the French Revolution*. University of Kentucky Press
- Dacey, A. V. 1902. *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia
- Díószegi I. 1986. Balogh, Gergely, Izsák, Pritz, Romsics: Magyarország a XX. században. *Magyar Tudomány* (XXXI. köt.) 11.
- Eisenstadt, S. N. 1966. *Readings in Social Evolution and Development*. Oxford
- Eötvös J. 1981. *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra*. I–II. (Az első kiadás éve: I. köt. 1851; II. köt. 1854)
- Faulkner, R. K. 1983. *John Marshall*. In: Frisch–Stevens (eds.) 1983.
- Fricz T. 1991. Politikai tagoltság Magyarországon. *Válóság*, (XXXIV. évf.) 5.
- Fricz T. 1992. Hol húzódnak a törésvonalak? *Magyar Nemzet*, január 24.
- Frisch M. J.–R. G. Stevens (eds.) 1983. *American Political Thought*. Itasca: Peacock Publishers III.
- Frowein, J. 1990. *Main trends in the development of the German constitutional Law*. In: Hlavathy (ed.) 1990.
- Gergely A.–Szász Z. 1978. *Kiegyezés után*. Budapest: Gondolat Könyvkiadó
- Gombár, Cs. 1983. Van-e, s ha van, milyen a politikai tagoltság nálunk? In: *Politika és Társadalom*. A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, Budapest
- Harden, I.–N. Lewis 1986. *The Noble Lie. The British Constitution and the rule of law*. Hutchison, London, Melbourne etc.

- Hlavathy, A. 1990. (ed.) *International Conference on Institutional Guaranties of the Safeguarding of Constitutionalism*. Hungarian Academy of Sciences, Research Centre for Political Sciences, Budapest
- Holmes, O. W. 1881. *The Common Law*. Boston: Little Brown and Co.
- Howard, Dick 1990. *The safeguards of constitutionalism*. In: Hlavathy (ed.) 1990.
- Jowell, J.–D. Oliver 1989. *The Changing Constitution*. Second Edition, Oxford: Clarendon Press
- Kammen, M. 1987. *A Machine that would go of Itself. The Constitution in American Culture*. New York: Vintage Books
- Kelly, A. H.–W. A. Harbison–H. Belz 1983. *The American Constitution. Its Origin and Development*. Sixth Ed. New York–London: W. E. Norton and Co.
- Kilényi G. (szerk.) 1991. *Egy alkotmány előkészítése dokumentumai*. (A bevezető tanulmányt írta Kilényi Géza) Budapest: Államtudományi Kutatóközpont
- Kovács I. 1989. Az Alkotmányjogi Tanácsról az Alkotmánybíróóságig. In: *Magyar Jog*, (XXXVI. évf.) 7–8.
- Kulcsár K. 1986. The Role of Political System and State in Social Transformation in East-Central Europe. (Socio-Historical Background and Regional Specificities. In: Kulcsár K. (ed.): *The Role of the State in Social Transformation Under the Impact of the World Crisis: The Case of East-Central Europe*. Budapest: Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences and the UN University
- Kulcsár K. 1986a. *A modernizáció és a magyar társadalom*. Budapest: Magvető Könyvkiadó
- Kulcsár K. 1987. *Politikái és jogszociológia*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó
- Kulcsár K. 1988. Konfliktus és Harmónia. Politikai Kultúra–Jogi Kultúra I–II. In: *Világosság*, (XXIX. évf.) 3., 4.
- Kulcsár K. 1989. Az alkotmány koncepciója az Országgyűlésen. *Magyar Jog*, (XXXVI. évf.) 4.
- Kulcsár K. 1989a. A tekintélyuralomtól a demokráciáig. (A magyar politikai rendszer átalakulásának problémái.) *Magyar Jog*, (XXXVI. évf.) 7–8.
- Kulcsár K. 1989b. *A modernizáció és a jog*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Kulcsár K. 1989c. Sarkalatos törvényjavaslatok az Országgyűlés előtt. *Magyar Jog*, (XXXVI. évf.) 12.
- Kulcsár K. 1990. Lehet-e jogállam Magyarországon? In: *Magyar Jog*, (XXXVII. évf.) 8–9. Újranyomva: *Látóhatár*, 1991. 1.
- Kulcsár K. 1991. Az alkotmányosság és a kontinuitás. *Válóság*, (XXXIV. évf.) 8.
- Kulcsár K. 1991a. Politikai rendszerváltozás Magyarországon. (Az átmenet politikai és jogi problémái) In: *Társadalom–Kutatás*, 1991. 1.
- Kulcsár K. 1991b. *Politics and Law. (The Case of Transition Process in Hungary.)* A paper presented for the Plenary Session of the Joint Meeting of Law and Society Association and the Research Committee of the Sociology of Law ISA 28, June 1991. Amsterdam.
- Kulcsár K. 1992. Politics and Legal Policy. In: Koller, P.–Varga, C.–Weiberger, O. (Herausg.) ARSP-Beiheft 51. *Theoretische Grundlagen der Rechtspolitik*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
- Lamb, C. M.–S. C. Halpern (eds.) 1991. *The Burger Court*. University of Illinois Press Urbana and Chicago
- Lewellyn, C. 1960. *The Common Law Tradition-Deciding Appeals*. Boston–Toronto: Little Brown and Co.
- Mačachek, R. 1990. *On the experiences of the Austrian constitutional jurisdiction*. In: Hlavathy (ed.) 1990.
- McWinney, E. 1986. *Supreme Courts and Judicial Law-Making: Constitutional Tribunals and Constitutional Review*. Dordrecht, Boston, Lancaster: Martinus Nijhoff
- Morrison, C. C. 1967. *The Developing European Law of Human Rights*. A. W. Sijthoff-Leyden

- Murphy, W. F. 1980. An Ordering of Constitutional Values. 53. *Southern California Law Review*, 703.
- Murphy, W. F.–J. Tanenhaus (eds.) 1977. *Comparative Constitutional Law*. New York: St. Martin
- Neumann, F. 1964. *The Democratic and The Authoritarian State. Essays in Political and Legal Theory*. Glencoe: Free Press, London: Macmillan
- Nonet, P.–Selznick, P. 1978. *Toward Responsive Law*. Harper and Row, New York
- O'Donnell, G.–P. C. Schmitter 1986. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies. In: O'Donnell, G.–P. C. Schmitter–L. Whitehead (eds.) 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*. Vols. I–IV. Baltimore–London: John Hopkins University Press
- Polt P. 1991. Megéri? *Heti Világgazdaság*, 11.
- Sasvári L. 1991. A Magyar Alkotmánybíróság fonákosságai. *Pesti Hírlap*, december 12.
- Schubert, G. 1965. *The Judicial Mind. Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946–1963*. Evanston.
- Shapiro, M. 1964. *Law and Politics in the Supreme Court*. London: Free Press
- Teubner, G. 1983. Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law and Society Review*, (Vol. 17.) 239–283.
- Valiente, F. 1990. On the political and constitutional lessons of the Spanish democratic transition. In: Hlavathy (ed.) 1990.
- Varga Cs. 1992. A kezdő jogállam botladozásai. *Magyar Nemzet*, április 27.
- Wade, W. 1990. *On the constitutionalism failing a written constitutional court*. In: Hlavathy, A. (ed.) 1990.

HALMAI GÁBOR

Párt, állam, jog

A magyar pártjog

1. AZ ELŐZMÉNYEK

Magyarországon az 1949-et követő négy évtizedben nem merült fel a párt és a jog kategóriájának egymásra vonatkoztatása. Az első ilyen kísérlet az ún. alkotmányos egypártrendszer koncepciója kidolgozásának keretében történt.¹ Ez az 1987-ben keletkezett elképzelés — a politikai változások gyorsasága miatt az évszámnak különös jelentősége van — abból indult ki, hogy a közeli jövőben nem reális az elméletileg egyébként kívánatos többpártrendszer, vagy ahogy a politikatudományi szakzsargon nevezte: a pártpolitikai értelemben vett pluralizmus.² Történelmi analógiaként kínálkozott az abszolutizmus felváltása az alkotmányos monarchiával.³ Ha pedig ez a helyzet — gondolták egyes társadalomkutatók —, akkor legalább ki kell dolgozni a párt társadalomirányító tevékenységének jogi alapjait, és ezzel meg kell kísérelni alkotmányos eszközökkel körülhatárolni s ezáltal korlátozni az egyetlen párt hatalmát. Ezt a célt szolgálta volna a párt vezető szerepéből fakadó alkotmányos jogok és köteleességek szabályozása az alkotmányban és/vagy önálló párttörvényben (vö. Bihari 1987: 213).

A párt hatásköreinek ez a fajta jogi kodifikálása tehát kényszerűségből bár, de tudomásul vette volna a szocialista fejlődésben kialakult, normálisnak nem tekinthető helyzetet, melyben a párt — kvázi állami szervként — maga is közhatalmi jellegű döntéseket hoz, amikor meghatározza például az ötéves népgazdasági terv tartalmát vagy a miniszterelnök személyét. Ráadásul ezekért a társadalom szempontjából meghatározó döntésekért semmiféle jogi felelősséget nem visel, mivel a jogi szabályozás elfedi a tényleges döntési rendszert. Ilyen körülmények

között valóban logikus volt a párt szerveinek állami szervként kezelése és lehetőség szerinti korlátozása a jog eszközeivel.

Természetesen a javaslat „abban az időben” többoldalú támadásnak volt kitéve. A hivatalos politika hallani sem akart a párt jogi „gúzsba kötéséről”, azzal érvelt, hogy a párttörvény szükségtelen és lehetetlen. Akarva-akaratlanul ezt a véleményt erősítette az alkotmány-jogtudomány néhány képviselőjének az az egyébként tudományosan teljesen helytálló felfogása, mely szerint a párt hatalma közjogi eszközökkel nem, csak a politikai rendszer működése által korlátozható.⁴

Ugyanakkor jogos aggályokat fogalmaztak meg a párt ily módon elképzelt jogi szabályozásával szemben azok is, akik a többpártrendszert tartották szem előtt. Nem illúzió-e abban bízni — kérdezték ennek az álláspontnak a képviselői —, hogy a párt önként aláveti magát a jogszabályi korlátoknak, illetve nem túl nagy ár-e az esetleges korlátozásért, hogy bizonyos közhatalmi jogosítványokat egyszer s mindenkorra párthatáskörként kodifikálnak?

Ezek a viták természetesen aktualitásukat veszítették azáltal, hogy a párt kifejezés tulajdonnévből köznévvé alakult, és többes számú alakja is használatossá vált. Így a párttörvényt egyre inkább a hivatalos politika igényelte, természetesen teljesen más értelemben, mint ahogy erről eddig szó volt. Az egyesülési jogról szóló törvény elfogadásával 1989 januárjában deklaráltan lehetővé vált a politikai pártok alapítása. Ugyanakkor a törvény a pártnak a társadalmi rendszerben elfoglalt helyére és szerepére nézve új alkotmányos rendelkezéseket irányzott elő, a pártok megalakulásának és nyilvántartásba vételének feltételeire pedig külön törvényt helyezett kilátásba. Az Országgyűlés döntése értelmében e törvény természetét még ugyanabban az évben a T. Ház elé kellett terjeszteni. Csak így volt elkerülhető annak a paradox helyzetnek a konzerválódása, hogy míg a sok szempontból valóban korszerű egyesülési törvény elfogadását megelőzően — a „mindent szabad, ami nem tilos” általános jogelve alapján — lehetséges volt politikai pártok létrehozása, a párttörvény elfogadásáig ez lehetetlenné, de jogilag legalábbis bizonytalaná vált.⁵ Így született meg az 1989. őszi országgyűlési ülészen a politikai pártokról szóló törvény.

2. A PÁRTOK ALKOTMÁNYJOGI STÁTUSA

1. Hogyan értékelhető ez a törvény és a vele egyidejűleg módosított alkotmánynak a pártokra vonatkozó szabályozása a Lajtán túli tapasztalatok fényében?⁶

A törvény 1989 tavaszán nyilvánosságra hozott első tervezete számos vonatkozásban korlátozta volna a pártalapításnak az egyesülési törvény által már elismert szabadságát. Emiatt a politikai egyeztető tárgyalásokon, amelyeket az uralkodó párt, az ellenzék és a „harmadik oldal” folytatott az év nyarán, az ellenzéki szervezetek képviselői erősen támadták a tervezetet.

A tárgyalások eredményeként új javaslat született. Az eredeti tervezet a pártok megalakulására, nyilvántartásba vételére, felügyeletére vonatkozó speciális szabályokat tartalmazott; az új változat már a címében is csak a pártok működéséről és gazdálkodásáról szólt. Kiegészítésként a módosított alkotmányba bekerült néhány passzus a pártoknak a többpártrendszerben játszott szerepéről. A munkásosztály marxista-leninista pártja vezető szerepét deklaráló 3. § helyébe a pártalapítás szabadságát garantáló rendelkezések kerültek. Az (1) bekezdés értelmében a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. A miniszteri indoklás szerint bejegyzésüknek és tevékenységüknek az sem lehet akadálya, ha alapszabályukban a szocialista fejlődéstől eltérő irányt rögzítenek. A (2) bekezdés a pártok alapvető rendeltetését a népakarat kialakításában és kinyilvánításában jelöli meg. A (3) bekezdés pedig a pártállamiság újbóli kialakulásának elkerülése érdekében megtiltja, hogy a pártok közhatalmat gyakoroljanak, illetve állami szervezetet irányítsanak. A pártok és a közhatalom szétválasztását összeférhetlenségi szabályok hivatottak garantálni, melyek — mint például az alkotmánybírák és a bírák esetében — az alkotmány más fejezeteiben vagy a párttörvényben találhatóak.

Az 1989-es magyar alkotmányszövegnek a pártokra vonatkozó 3. §-ában nem nehéz felfedezni sem a német alaptörvény 21. §-ának, sem pedig a német Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlatának hatását. Ennek oka nyilván az, hogy a magyar átalakulás számára egyébként is elsődleges alkotmányjogi mintául szolgáló német modell tartalmazza a leginkább kiérlelt szabályokat a pártokra vonatkozóan. Az alaptörvényi rendelkezések középpontjában az áll, hogy a pártok a lakosság politikai akaratképzésben való közreműködésének eszközei.⁷ Ez kétségtelen előrelépés volt a weimari alkotmányhoz képest, amelynek 130. §-a még csak mellelleg tett említést a pártokról, annak kapcsán, hogy a hivatalnokokat nem egyetlen párt, hanem a köz szolgáinak minősítette. A német alkotmánybíróságnak egy új nemzetiszocialista párt alkotmányellenességét kimondó, 1952-ből származó ítélete a többpártrendszert, a politikai pártok esélyegyenlőségét és az ellenzék alkotmányserű alakítására és gyakorlására való jogát az alaptörvényben említett „szabad demokratikus alaprend” (freiheitliche demokratische Grundordnung) elvei közé sorolta.⁸ Az alkotmányvédő testület egy 1966-os döntése a pártok funkcióját a következőképpen részletezte: „A pártok a nép politikai akaratképzésére a választásokon való részvétel útján hatnak, amely pártok nélkül nem lenne lehetséges. Ebből eredően a pártok az egyén és az állam közötti közvetítők, eszközök, melyek útján a polgárok akarata a választások között is megvalósulhat, a nép »szócsövei«... Mint közvetítők részt vesznek a közvélemény kialakításának folyamatában” (BVerfGE 20, 56/101). Jelentősen változott a német jogtudományak a pártokról vallott felfogása is. Georg Jellinek (1920: 114) a weimari köztársaság idején a pártokat mint társadalmi képződményeket még nem sorolta az államtan tárgyai közé, vagyis az államra gyakorolt

befolyásukat elhanyagolhatónak tartotta. Az 1949-es alkotmányszöveg alapján azután az alkotmányjogi irodalom külső és belső értelemben is beszél a pártalapítás szabadságáról. A külső szabadság lényegében az állami beavatkozásokkal szembeni védelmet, a tevékenység szabadságát foglalja magában. Ugyanakkor többen felhívják a figyelmet arra, hogy az NSZK választási törvényének az a szabálya, amely csak az 5 százalékot elért pártokat juttatja parlamenti mandátumhoz, ha nem is mond ellent alkotmányjogilag a pártalapítás külső szabadságának, legalábbis megnehezíti annak gyakorlását (vö. Stein 1984: 139). A belső értelemben vett szabadság a párt szervezeti rendszerének autonóm kialakítására vonatkozik.

A német és nyomában több nyugat-európai alkotmány a pártokra vonatkozó részletes szabályozást külön törvényre bízta. Így született meg 1967-ben a német, majd 1974-ben a portugál, 1975-ben az osztrák, 1978-ban a spanyol és 1983-ban a török párttörvény — mint látható, azokban az országokban, ahol a diktatórikus történelmi előzmények indokolták az újabb totális párturalommal szembeni erőteljesebb jogi garanciákat.⁹ (Nyilván nem véletlen, hogy az olyan, nagy demokratikus hagyományokkal rendelkező államokban, mint Nagy-Britannia, Hollandia vagy Belgium, ahol a pártok legalább annyira meghatározói az állami-társadalmi életnek, mint az előbb említett országokban, soha fel sem merült külön párttörvény gondolata.)

Ugyanakkor a magyar szabályozás nem jelentéktelen pontokon eltéréseket is mutat mind a némettől, mind az annak nyomán létrejött egyéb nyugat-európai megoldásoktól. Talán a legfontosabb ilyen sajátosság az, hogy a magyar jogrendszer a pártot is az egyesülési jogról szóló törvény alapján létrehozható és működő társadalmi szervezetnek tekinti, melynek mindenekelőtt gazdálkodására és megszűnésére nézve érvényesülnek a többi egyesülési formához képest speciális, a párttörvényben foglalt szabályok. Még a pártok feloszlata is — amely egyébként a német megoldástól eltérően nem az Alkotmánybíróság, hanem a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik — a többi egyesülési formával azonos módon szabályozott.

A pártokról szóló 1989. évi XXXIII. törvény lényegében a pártok működésére, megszűnésére, vagyonára és gazdálkodására, valamint gazdálkodásának felügyeletére vonatkozó szabályokat tartalmazza.

A pártok működése tekintetében a legnagyobb vitát a munkahelyi pártszervezetek sorsa váltotta ki. A „háromoldalú kerekasztal”-tárgyalások során az MSZMP csak az Alkotmánybíróságon, a bíróságokon, az Országgyűlés és a köztársasági elnök hivatali szervezetében, az Állami Számvevőszéknél, az ügyészségeken, az államigazgatási szerveknél, a fegyveres erőknél és a rendőrségen kívánta megtiltani pártszervezetek létrehozását és működtetését. E helyeken kívül valamennyi párt rendelkezhetett volna munkahelyi szervezetekkel, azzal a megszorítással, hogy munkaidőben nem végeznek politikai tevékenységet, a munkahely szervezeti-vezetési rendszerébe nem épülhetnek be, és a munkahely szakmai tevékenységére irányadó határozatot nem hozhatnak. (Ezen az álláspont-

ton nem változtatott az 1989. október elején az MSZMP jogutódaként létrejött MSZP sem.) Ezzel szemben az Ellenzéki Kerekasztal tagjai a munkahelyek depolitizálása érdekében a munkahelyi pártszervezetek működésének egységes tilalma mellett érveltek. A tárgyaló felek végül is abban egyeztek meg, hogy mindkét változatot az Országgyűlés elé terjesztik. A parlament ülésén a képviselők nagy többséggel úgy döntöttek, hogy legkésőbb a választások előtt kilencven nappal minden munkahelyi pártszervezetet meg kell szüntetni. Ezt a döntést erősítette meg négy akkori ellenzéki párt kezdeményezésére 1989 novemberében tartott népszavazás is.

2. Abból a körülményből, hogy a párttörvény mögöttes jogát az egyesülési jogról szóló törvény képezi, következik, hogy a pártoknak a párttörvényben szereplő fogalma is csak a társadalmi szervezeteknek az egyesülési törvényben adott meghatározásával együtt értelmezhető. Ez utóbbi szerint a társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsága van, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. A társadalmi szervezetek közös fogalmi kritériuma még a szervezet megalakításának legalább tíz alapító tag általi kimondása, az alapszabály megállapítása, valamint az ügyintéző és képviselői szervek megválasztása (3. § (4) bekezdés). A tömegmozgalom esetében a törvény eltekint a nyilvántartott tagságtól (3. § (2) bekezdés). A pártok (és a szakszervezetek) esetében az egyesülési törvény tartalmazza azt a sajátosságot, hogy annak kizárólag magánszemélyek lehetnek a tagjai (3. § (3) bekezdés).

Az egyéb társadalmi szervezetekhez képest speciális fogalmi elemet szabályoz a párttörvény 1. §-a, mely szerint a pártoknak a nyilvántartásba vételüket végző bíróság előtt ki kell nyilvánítaniuk, hogy a párttörvény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el. (Lehetne vitatkozni azon, vajon valóban további tartalmi kritériumot jelent-e ez a nyilatkozattételi kötelezettség, hiszen önmagában az a tény, hogy egy szervezet magát pártként kéri nyilvántartásba vetetni, elegendő lett volna ahhoz, hogy vele szemben a törvényt alkalmazni lehessen.) A párttörvény külön említi a nyilvántartott tagságot mint a pártok fogalmi ismérvét, véleményem szerint feleslegesen, hiszen az egyesülési törvény idézett rendelkezései a tömegmozgalom kivételével minden társadalmi szervezettől megkövetelik a nyilvántartott tagságot.

3. Mint említettem, a pártok funkciójáról az alkotmánynak az 1989-es átfogó módosítása során megállapított szövege — a német alaptörvény 21. §-ának mintájára — a következő megállapítást tartalmazza: „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.” A párttörvény preambuluma ehhez hozzáteszi: a pártok társadalmi rendeltetéséhez tartozik, hogy szervezeti kereteket nyújtsanak a politikai életben való állampolgári részvételhez. Közvetve az is a pártok funkciójaként értékelhető, amit e preambulumban a törvény céljáról mond: az állampolgárok egyesülési szabadságának és politikai jogainak érvénye-

sítése, valamint a társadalomban meglévő különböző érdekek és értékek demokratikus megjelenítésének és érvényesítésének előmozdítása.

A pártok funkcióinak ilyen meghatározása mögött nyilvánvalóan a német szociológia és alkotmányjogtudomány nyomán a magyar politikaelméletben is meghonosodott felfogás húzódik meg, amely a pártokat nem egyszerűen a személyiség szabad kifejeződési lehetőségeként, hanem a politikai akaratképzés intézményeinek is tekinti.¹⁰ Ez természetesen egyszersmind azt is jelenti, hogy a pártalapítás szabadsága nem kizárólag védelmi jellegű jog, amelynek mentesnek kell lennie az állami beavatkozásoktól, hanem egyben a jellineki értelemben vett *status activus*, amely lehetővé teszi a politikai folyamatokra való befolyásgyakorlást is.¹¹

4. A pártok esélyegyenlőségének elvét, noha explicit módon nem szerepel sem az alkotmány, sem pedig a párttörvény szövegében, a jogi gondolkodás a pártok alkotmányos jogállása fontos elemének tekinti. Speciális tartalmaként említik, hogy a demokratikus többpártrendszer keretei között valamennyi párt jogilag azonos eséllyel indul a választási harcban, vagyis bármelyik ellenzéki pártból elvileg kormánypárt válhat. Ehhez egyebek mellett arra van szükség, hogy a közhatalom, tehát az állami szervek semlegesek maradjanak a mandátumokért folytatott küzdelemben, és a versengő feleket azonos elbánásban részesítsék. Ez az elv explicit módon is megfogalmazódik a német párttörvény 5. §-ában. Eszerint, ha egy közhatalmi szerv a pártoknak közszolgáltatásokat nyújt (pl. gyűléseikhez állami épületek helyiségeit bocsátja rendelkezésre), minden pártnak azonos feltételeket kell biztosítania. Ennek egyik legfontosabb gyakorlati megnyilvánulása mind Németországban, mind pedig Magyarországon, hogy az állami rádió- és televízióállomások a választási propaganda sugárzása során ne járjanak el diszkriminatív módon.

Az országgyűlési választásokról szóló, ugyancsak 1989-ből származó törvény értelmében az országos közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök, a Magyar Rádió, a Magyar Televízió és a Magyar Távirati Iroda a választáson jelöltet állító pártok választási felhívását azonos feltételek mellett legkésőbb a választást megelőző napig legalább egyszer kötelesek ingyenesen közölni. Ezen túl a pártot népszerűsítő hirdetések kizárólag „fizetett választási hirdetés” jelzéssel közölhetők.

A törvény szerint a szavazást megelőző harminc napban a Magyar Rádió és a Magyar Televízió az országos listát állító pártokat a választási eseményekről szóló hírekben azonos feltételekkel, a választási tudósításokban a jelölések arányában köteles szerepeltetni. A választási kampány utolsó napján pedig mindkét intézmény azonos műsorfeltételekkel, azonos időtartamban, kommentár nélkül köteles közreadni az országos listát állító pártok által készített választási összefoglalókat.

A szavazást megelőző nyolc napban a választásokkal kapcsolatos közvéleménykutatás eredményét nem szabad nyilvánosságra hozni, a szavazás előtti napon pedig — beleértve a plakátragasztást is — tilos választási kampányt folytatni.

A választójogi törvényben szereplő rendelkezések mellett az 1990. évi választásokon indult összesen húsz szervezet — köztük a később a parlamentbe bekerült valamennyi párt a KDNP kivételével — választási etikai kódexet fogadott el. Ebben az aláíró felek egyebek között vállalták, hogy önként korlátozzák a rádióban és a televízióban közzétett választási hirdetések mennyiségét, a nem választási műsorokban is törekszenek a kiegyensúlyozottságra, valamint szorgalmazzák, hogy a helyi lapokban, rádió- és televízióadásokban valamennyi helyi jelöltnek és szervezetnek arányos megjelenési lehetőség jusson.

5. A magyar alkotmány ugyan nem tartalmaz a német alaptörvény 19. §-a (3) bekezdéséhez hasonló rendelkezést, mely szerint azok az alapjogok, amelyek alkalmazhatók a pártokra, vonatkoznak a belföldi jogi személyekre is, az alkotmányos gyakorlat mégis ezt az elvet követi. Míután pedig a magyar jogi szabályozás értelmében a pártok jogi személyek, megilletik őket a jogi személyekre értelmezhető alapjogok. Így értelemszerűen megilleti a pártokat a bírósághoz fordulás joga, valamint a bíróságok előtti egyenlőség joga, a jóhírnévhez, a személyes adatok védelméhez, a közérdekű adatok megismeréséhez, a petíció benyújtásához, a gyülekezéshez való jog, a tág értelemben vett sajtósabadság stb.

A közvetlen demokrácia két legfontosabb formájáról, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989-ből származó törvény nemcsak az állampolgárok, hanem a közösségeik jogáról is beszél. A törvény szövege ugyan a kezdeményezők között nem nevesíti a pártokat, hanem az állampolgárok meghatározott számát jelöli meg, mégis a népszavazások eddigi magyarországi gyakorlatában elsősorban pártok szervezték az aláírásgyűjtéseket.

6. Az alkotmánynak az Országgyűlésre vonatkozó rendelkezései közül mindössze kettő említi a parlamenti pártok képviselőcsoportjait, illetve vezetőiket. Az egyik, hogy az Országgyűlés által hadiállapot vagy háborús veszély esetén létrehozandó Honvédelmi Tanács tagjai között szerepelnek a frakciók vezetői is. A másik szabály előírja, hogy a köztársasági elnök a parlament feloszlata előtt egyebek között köteles kikérni a frakcióvezetők véleményét is. Az Országgyűlés ügyrendje is viszonylag kevés rendelkezést tartalmaz a pártok és a parlament viszonyáról, a frakciók jogállásáról. E szabályok egy része a frakcióknak a parlament szervei megválasztásában játszott szerepével foglalkozik. Így mind az Országgyűlés tisztségviselőinek, mind pedig az állandó bizottsági tagoknak a megválasztására a frakcióvezetők javaslatai alapján kerül sor. A parlamenti bizottságoknak a pártok megállapodása alapján kialakult összetétele leképezi a parlamenti erőviszonyokat. A bizottságok szerepe sajnálatos módon gyakran formális, mert általában a kormánypártok kontra ellenzék megoszlás dönti el a bizottságokon belüli állásfoglalásokat, ahogy az az 1992-es év két politikai botránya alkalmával, az igazságügyminiszter bírósági elnököket kinevező aktusának, illetve a médiumelnökök alkalmasságának bizottsági megítélésekor történt.

A házszabály értelmében egyébként a parlamenti képvisellel rendelkező pártok, illetve a pártokhoz nem tartozó független legalább tíz képviselője szükséges a frakcióalakításhoz. A frakció megalakítását, elnevezését, a csoport elnökének és tagjainak nevét írásban be kell jelenteni az Országgyűlés elnökének.

A képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990-ből származó törvény szerint a frakciók munkájuk szakmai megalapozása érdekében szakértői díj igénybevételére jogosultak. A szakértői díj évi összege frakciónként húsz képviselő évi alapidjának megfelelő összeg, valamint — képviselőnként — a kormánypártok esetében az évi alapidj 25 százaléka, az ellenzéki pártok esetében az évi alapidj 50 százaléka. (Az ellenzéki pártfrakciók pozitív diszkriminációjának oka egyrészt képviselőik kisebb száma, másrészt a kormánypárti képviselők számára könnyebben hozzáférhető kormányzati apparátus hiánya.)

Valószínűleg a frakciókra vonatkozó szabályozás szükségváúságával is magyarázható, de alapvetően politikai indíttatásúak voltak azok a viták, amelyek a magyar Országgyűlésben a Független Kisgazdapárt kapcsán kialakultak.¹²

7. Mint említettem, az alkotmány 3. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban a pártok az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett alakulhatnak és tevékenykednek. Ugyanakkor — ellentétben a német szabályozással — ehhez a rendelkezéshez nem kapcsolódik sem az alkotmányban, sem pedig a párttörvényben a pártbetiltás sajátos intézménye. Az NSZK alaptörvényének 21. cikk (2) bekezdése szól az alkotmányellenesnek minősített pártok alkotmánybíróság általi betiltásáról. Nyilván annak magyarázatát, hogy a nagy demokratikus hagyományokkal rendelkező állammal ellentétben a német jogrendszer nem tolerálja az alkotmányellenes párttevékenységet, alapvetően a fasizmusban lehet keresni. Az NSZK jogtörténetében eddig két párt betiltására került sor: a szélsőjobboldali Szocialista Birodalmi Pártéra 1952-ben és a Német Kommunista Pártéra 1956-ban. Ez utóbbi kapcsán az alkotmánybíróság elvi értelemben fogalmazta meg, hogy egy párt betiltásához nem elégséges, ha az a szabad demokratikus alaprend legfőbb értékeit nem ismeri el, sokkal inkább szükséges egy harcos alapállás a fennálló rendszerrel szemben. Ugyanakkor az alkotmányellenessé nyilvánításnak nem feltétele ilyen agresszív cselekmények tényleges elkövetése, elegendő, ha a párt politikai irányvonalát a szabad demokratikus alaprend megdöntésére vonatkozó tartós felfogás határozza meg. Sőt azok közé a szempontok közé, amelyek egy pártot alkotmányellenessé minősítenek, nemcsak azok tartoznak, amelyeket minden körülmények között meg kíván valósítani, hanem azok is, amelyeket csak akkor, ha ehhez a feltételek kedvezőek. Az alaptörvény ellenállásra feljogosító passzusa is csak akkor akadály a párt betiltásának, ha az ellenálláshoz való jogot konzerváló értelemben, vagyis a jogrendszer megőrzésének vagy helyreállításának kivételes eszközeként alkalmazzák. Ráadásul az ellenállási joggal leküzdendő jogtalanságnak

köztudomásúnak kell lennie, a jogrendszer által rendelkezésre bocsátott jogi eszközöknek pedig oly csekély kilátást kell kínálniuk a jogtalanság orvoslására, hogy az ellenállás gyakorlása az utolsó eszköz (BVerfGE 5, 85). Az NSZK történetének kezdeti időszakában alkalmazott ezzel a meglehetősen szigorú gyakorlattal ellentétben a mai alkotmányjogtudományi felfogás általában elnézőbb. (Lásd pl. Hesse 1988: 65.) Abból a tényből, hogy a mai NSZK-ban nem indul alkotmánybíróági eljárás nemzetiszocialista jellegű pártokkal szemben, arra lehet következtetni, hogy a jogalkalmazó szervek szigora is enyhült az ötvenes évekhez képest.

Az a tény, hogy a magyar jog nem ismeri a pártbetiltást, nem jelenti egyszersmind azt, hogy Magyarországon ne lehetne jogi úton véget vetni egy párt tevékenységének, hiszen némi eltéréssel ugyan, de a pártokra is vonatkoznak az egyesülési jogról szóló törvénynek azok a rendelkezései, amelyek valamennyi társadalmi szervezeti forma bíróság általi felosztatására érvényesek. Eszerint a párt törvénysértése esetén az ügyész — aki egyébként a többi társadalmi szervezettel ellentétben a párt működése felett nem gyakorol törvényességi felügyeletet — keresetet indíthat a párt ellen. A bíróság az ügyész keresete alapján többféle döntést hozhat: megsemmisítheti a társadalmi szervezet törvénysértő határozatát, és szükség szerint új határozat hozatalát rendelheti el; a működés törvényességének helyreállítására összehívhatja a társadalmi szervezet legfelsőbb szervét; a párt gazdálkodásának ellenőrzésére felügyelő biztost rendelhet ki. A bíróság legsúlyosabb intézkedésként fel is oszlathatja a társadalmi szervezetet, ha annak tevékenysége bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, illetve ha mások jogainak és szabadságának sérelmével jár. Bár ilyen eset a magyar joggyakorlatban még nem fordult elő, de nyilván ezeknek a jogsértéseknek rendkívül súlyosnak kell lenniök ahhoz, hogy egy párt felosztatását eredményezzék.

1991 végén lepleződött le Magyarországon egy, az osztrák újfasisztákkal is kapcsolatban álló csoport, amely ellen különböző bűncselekmények (pl. fegyverrejtegetés) miatt büntető eljárás indult, de felosztatási eljárásra azért nem került sor, mert a csoport nem működött bejegyzett társadalmi szervezetként. Ugyanakkor a csoport vezetője 1992 nyarán az Alkotmánybírósághoz fordult nem saját társasága ügyében, hanem absztrakt normakontrollt kérve. Az indítványozó a második világháborút követő békeszerződés azon rendelkezését tartotta a pártalapítás szabadságának alkotmányos elvébe ütközőnek, amely betiltotta a fasiszta pártokat Magyarországon.¹³ (Az Alkotmánybíróság eljárása a kézirat lezárásának idején még nem fejeződött be.)

A kommunista pártok betiltására vagy tilalmára vonatkozó szabály nincs a magyar jogrendszerben. 1992 tavaszán az Országgyűlés egyik független, korábban kormánypárti képviselője törvényjavaslatot terjesztett elő az MSZMP betiltásáról. Indoklásában az alkotmány 2. § (3) bekezdésére hivatkozott, melynek értelmében egyetlen szervezetnek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy

gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. A szélsőséges nézeteiről hírhedt képviselő érvelése szerint az MSZMP állampártként bizonyította ezt a törekvését. Az Országgyűlés elsőprő többséggel elutasította a törvényjavaslat napirendre tűzését, mondván, hogy az ismertetett szabályok értelmében a pártok feloszlátása nem a parlament, hanem a bíróságok hatáskörébe tartozik.

8. A köztisztviselők jogállásáról szóló, 1992 tavaszán elfogadott törvény preambuluma értelmében a társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitikaig semleges, pártatlan köztisztviselők intézzék. Ennek érdekében a törvény különböző összeférhetlenségi szabályokat állapít meg. Ezek szerint a köztisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében — az országgyűlési, illetve az önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve — közszereplést nem vállalhat. A köztisztviselő köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha közszolgálati jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. A munkáltatói jog gyakorlója köteles felszólítani a köztisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére. Ha erre 30 napon belül nem kerül sor, a közszolgálati jogviszony megszűnik.

Speciális szabályokat tartalmaz az alkotmány a bírák, az alkotmánybírák és az ügyészek összeférhetlenségére vonatkozóan. Az alaptörvény mindhárom esetben megtiltja mind a párttagságot, mind pedig bármilyen politikai tevékenység folytatását. Az Alkotmánybíróságról szóló, 1989-ben született törvény értelmében az alkotmánybíróknak tíz napon belül meg kell szüntetnie az összeférhetlenségi okot, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg tagsága megszűnését.

9. A magyar jogszabályok általában nem teszik lehetővé a pártok befolyását állami tisztségviselői posztok betöltésére. Ugyanakkor természetesen Magyarországon is ismert az a jelenség, hogy a kormányzó pártok igyekeznek a magas köztisztviselői posztokba a hozzájuk lojális szakembereket ültetni. A pártok jogilag is szabályozott befolyásának általános tilalma alól kivételt képez az Országgyűlés tisztségviselőinek már említett választása, ahol a pártfrakciók játszanak döntő szerepet, valamint az alkotmánybírák jelölése. Ez utóbbiról az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a parlamenti pártok frakciójának egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tesz javaslatot az országgyűlési képviselők kétharmada által megválasztandó személyekre. (A lépcsőzetesen megválasztandó Alkotmánybíróság első öt bírájává 1989 novemberében — az első demokratikus választások előtt — az Országgyűlés a korábbi állampárt, illetve az akkori ellenzéki pártok két-két jelöltjét, valamint egy független jelöltet választott meg. A második öt bírót 1990 tavaszán az új parlament választotta az ismertetett szabályok szerint, de nem pártpolitikusok, hanem elismert jogtudósok köréből. További öt alkotmánybíró az 1994-ben megválasztandó parlament állít a helyére. Remélhetőleg ez alkalommal is sikerül majd a pártoknak ellenállniuk annak a csábítás-

nak, hogy e posztokat ne a legrátermettebb, hanem a hozzájuk leginkább lojális jelöltekkel töltsék be.)

3. A PÁRTOK BELSŐ SZERVEZETE

1. A pártok belső szervezetére vonatkozóan sem az alkotmány, sem a párttörvény nem tartalmaz rendelkezéseket, mert a magyar jogi elmélet alapvetően az egyesüléseknek — köztük a pártoknak — a belső rend kialakításában megnyilvánuló szabadságából, az ún. belső egyesülési szabadságból indul ki. A német alkotmányos gyakorlat értelmében a párt belső szervezetének kialakításának a demokratizmus alapelvei figyelembevételével kell történnie. A már többször hivatkozott 1952-es alkotmánybíróági döntés szerint a belső felépítés fő elvei: az alulról felfelé történő építkezés (más szóval a „vezér-elv” tilalma), az azonos jogokkal rendelkező tagok szabad véleménynyilvánítása és részvétele a párt döntésekben, a szabad ki- és belépés lehetősége. Egyes német szerzők úgy vélik, hogy a belső rend demokratikus voltából automatikusan következik a polgárok általános igénye a pártokba való felvételre. Ebből következően e kisebbségi felfogás képviselői az NSZK párttörvénye 10. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, mely szerint „a párt illetékes szervei szabadon döntenek az alapszabálynak a tagfelvételre vonatkozó részletes rendelkezéseiről”, alkotmányellenesnek minősítik (vö. Maly-Motta 1972: 48 skk.). Az NSZK Legfelsőbb Bíróságának egy 1987-es ítélete¹⁴ — hasonlóan a tudományos vélemények többségéhez¹⁵ — kifejezetten elvetette az általános felvételi igény elismerését. A német párttörvény a belső rend tekintetében ezenkívül részben a célok komolyosságának bizonyos szervezeti garanciáit, részben meghatározott demokratikus rendezőelveket ír elő. Az előbbieik körébe tartozik az írott alapszabály és program léte, az alapszabály kötelező tartalmi elemei. A belső demokratizmust szolgálja a tagszervezetek nélküli, kizárólag centrális felépítés tilalma, a tagok összességét magában foglaló testület döntési jogai a párt stratégiai ügyeiben.

A németnél sokkal kevésbé rigorózus magyar szabályozás a társadalmi szervezetek fogalmi elemének tekinti önkormányzati jellegüket, ami az alapítás feltételül a belső élet normáit a tagok számára kötelező erővel előíró alapszabály elfogadását szabja csak.

2. Az egyesülési jogról szóló törvény mindössze kétféle szerv létrehozását teszi kötelezővé minden társadalmi szervezet, így a pártok számára is. Az egyik a társadalmi szervezet legfelsőbb szerve, amely vagy a tagok összessége vagy pedig a tagok által — az alapszabályban meghatározottak szerint közvetlenül vagy közvetett úton megválasztott testület. A másik az alakuló ülésen kötelezően megválasztandó testület az ügyintéző és képviselői szerv.

A jelenlegi magyarországi parlamenti pártok alapszabályai alapján a pártok országos vezető szervei három szintű tagozódást mutatnak. Valamennyi párt legfelső szerve a több száz küldöttből álló kongresszus,

mely általában évente egyszer ülésezik és a párt legfontosabb stratégiai kérdéseiben (program, szervezeti szabályzat stb.) foglal állást. A kongresszus által választott szűkebb körű (60–100 fős) testületek a pártok két kongresszus közötti politikai döntéshozó szervei. Az általában egy tucat tagot magukban foglaló ügyintéző és képviseleti szervek a pártok operatív vezető testületei. E három grémiumon kívül valamennyi párt működtet egy pénzügyi ellenőrző és egy fegyelmi testületet.

3. A jogi szabályozás nem tartalmaz explicit követelményt a pártok belső szervezetének demokratizmusára vonatkozóan. Ugyanakkor az egyesülési jogról szóló törvénynek valamennyi társadalmi szervezeti forma szervezeti rendjére vonatkozó előírása nyilvánvalóan azzal a céllal született, hogy a belső felépítés és működés feleljen meg bizonyos demokratikus követelményeknek. Ilyen szabály az, amely minimálisan öt évente kötelezővé teszi az egyesületek legfelsőbb szervének összehívását, illetve valahányszor, amikor azt a tagok egyharmada, illetve az alapszabályban ettől eltérően meghatározott hányada, mindenesetre kisebbsége — az ok és a cél megjelölésével — kívánja. Az is a demokratikus működés „kikényszerítését” szolgáló rendelkezés, amely előírja azokat a fontos kérdéseket egy egyesülés — és így egy párt — életében, amelyekben csak a legfelsőbb szerv dönthet. Ezek a következők: az alapszabály megállapítása és módosítása; a más szervezettel való egyesülés, illetve a feloszlás kimondása; az éves költségvetés meghatározása; az ügyintéző szerv évi beszámolójának elfogadása. Az utóbbi két hatáskör esetében a törvény megengedi, hogy azt más szerv gyakorolja, de csak akkor, ha ezt az alapszabály lehetővé teszi. Az alapszabály az említetteknek kívül más döntéseket is a legfelsőbb szerv kizárólagos hatáskörébe utalhat. E szabályok érvényesülésének garanciája, hogy a párt tagja a pártnak akár az egyesülési jogról szóló, akár a párttörvényt sértő határozatát — a tudomására jutástól számított 30 napon belül — bíróság előtt megtámadhatja. A határozat megtámadása a végrehajtását nem gátolja ugyan, de a bíróság indokolt esetben felfüggesztheti a végrehajtást.

Megjegyzem, nem tekinthetők aggálymentesnek azok a törvényi előírások, amelyek megkísérlik rákényszeríteni a demokratikus felépítést a társadalmi szervezetekre. Különösen a politikai akaratképzési folyamatban részt nem vevő egyesülési formák — például a szabadidős egyesületek — esetében vetődik fel a kérdés, vajon a szervezetalakítás szabadsága nem zárja-e ki a demokratikus akaratképzés kényszerét?

4. Törvényi előírás, hogy pártok tisztségviselői kizárólag magyar állampolgárok lehetnek, sőt a párt magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjait nem illeti meg a párton belül jelöltállítási és szavazati jog sem. A jelöltállítási eljárásra vonatkozóan egyéb jogszabályi rendelkezések nincsenek, sőt a pártok többsége ezt szervezeti szabályzatában sem korlátozza. Az MSZP és az SZDSZ alapszabálya mindössze jelöltbizottság felállításának kötelezettségéről szól, a jelöltté válás feltételeiről nem. Az egyetlen kivétel az MDF alapszabálya, amely előírja, hogy az ügyintéző és képviseleti szerv (Elnökség) tagjait a legfelsőbb szerv

(Országos Gyűlés) választja a küldöttek 5 százalékának jelölési joga mellett, az ügyvezető elnököt pedig a párt elnökének jelölése alapján az Elnökség.

5. A pártok államtól való függetlensége az oka annak, hogy a törvényi szabályozás alig foglalkozik a tagok jogaival és kötelességeivel. A jogok tekintetében egyedül a szervezet tevékenységében és rendezvényein való részvétel, illetve a vezető szervekbe való választás és választhatóság jogát mondja ki a törvény. A kötelességek vonatkozásában pedig csak annak megállapítására szorítkozik, hogy a tagnak eleget kell tennie az alapszabályban meghatározott kötelességeinek. A jogok védelmét garantálja a bírói út már említett lehetősége.

A párttagok felvételére és annak megtagadására nézve a jogszabályok nem tartalmaznak rendelkezéseket. Az alapszabályok erre vonatkozó előírásai általában nagykorúsághoz kötik a jelentkezést, kivétel nélkül annak a helyi szervezetnek a hatáskörébe utalják a felvételtől való döntést, amelybe a leendő tag kerülni fog. Néhány párt alapszabálya a helyi szervezet felvételt elutasító döntésével szemben fellebbezési lehetőséget biztosít a jelöltnek egy országos pártszerv előtt. Ugyanakkor e testületek számára sem írnak elő tartalmi követelményeket a megtagadással kapcsolatban, legfeljebb formális indokolási kötelezettséget. Vagyis az alapszabályok — véleményem szerint helyesen — abból indulnak ki, hogy a pártalapítási szabadság egyfajta diszkrecionális döntési szabadságot is jelent a párt számára abban a tekintetben, hogy kit vesz fel tagjai sorába. Természetesen ezzel a szabadsággal a párt úgy is élhet — amint arra az MSZP példát is szolgáltat —, hogy nem ír elő felvételi szabályokat, pusztán a pártba való belépésről rendelkezik alapszabályában. A másik végletet a FIDESZ felvételi procedúrája képviseli, amely csak 14 és 35 év közötti jelöltek felvételét teszi lehetővé két tag ajánlása alapján és két éves próbaidőt követően. Az alkotmányjogilag nem kifogásolható szigor mögött nyilván a párt szellemiségétől távol álló tömegek pártba való beáramlása megakadályozásának szándéka áll.

A párttagok kizárását az alapszabályok több garanciális biztosítékkal bástyázzák körül. Kivétel nélkül fegyelmi eljárást követően, fellebbezés biztosítása mellett lehet a kizárást kimondani. Egyes pártalapszabályok tartalmaznak kizárási okokat. Ezek kisebb része objektív jellegű (pl. más párt tagsága, jogerős büntető bírósági ítélet), zömmel azonban meglehetősen tágan értelmezhető okokról van szó (pl. a párt erkölcsi felfogásával, politikai elveivel ellentétes magatartás). Ez utóbbi alapján nyilvánvaló, hogy a pártok a garanciális szabályok megtartása mellett fenn kívánják tartani maguknak a jogot arra, hogy az érdekei ellen tevékenykedő párttagokat kizárják soraikból.

6. Természetesen minden párton belül léteznek többé-kevésbé markáns irányzatok. A legerősebb kormányzópárton belül például jelenleg három irányzat működik, a legerősebb népi nemzeti, a kereszténydemokrata és a legkevésbé jelentős nemzeti liberális. A legnagyobb ellenzéki párton belül is három irányzat működik, egy konzervatív liberális, egy szociál-liberális és egy szabadelvű. Ugyanakkor sem ezek,

sem más pártokon belüli csoportok nem jelennek meg a pártok alapszabályaiban.

7. A pártok alapszabályai a parlamenti frakciókat nem integrálják a párt szervezetébe, ugyanakkor a párt szerveivel való kapcsolatok szoroságát tekintve többféle megoldás létezik. Az MSZP képviseli az egyik szélsőséges modellt, amelyben a kapcsolat viszonylag szoros. Erre utal, hogy a frakció vezetője tagja a párt országos vezető testületének. Az alapszabály megtiltja, hogy a frakció tagjai a párt vezető testületeinek állásfoglalásaival ellentétesen szavazzanak. Ha ezt megsértik, velük szemben figyelmeztetés, illetve lemondásra való felszólítás alkalmazható. Az esetleges szankcióról ugyanakkor az alapszabály értelmében a frakció titkos szavazással dönt. A másik végletet a FIDESZ alapszabálya jelenti, amely azzal is érzékeltetni kívánta a frakció önállóságát és szervezeti függetlenségét a párt szervezetétől, hogy függetlenül szól a frakcióról. Eszerint a párt programjában megfogalmazottak alapján a frakció önállóan alakítja ki politikáját, működésének belső szabályait maga határozza meg. A párt vezető testületei csak ajánlásokat tehetnek a frakciónak a parlamenti munkát érintő kérdésekben, amit a frakció nem megfogadni, csak megtárgyalni köteles. Az alapszabály továbbá előírja a frakció tájékoztatási kötelezettségét a párttal szemben.

4. A PÁRTOK FINANSZÍROZÁSA

1. A pártok finanszírozásának kérdése évtizedek óta súlyos elméleti és gyakorlati viták tárgya világszerte. Az elméleti kérdés úgy merül fel, hogy az állami finanszírozás nem teszi-e állami szervekké a pártokat és nem lehetetleníti-e közvetítő szerepüket az állam és a társadalom között? A teoretikus vitákat is tükröző gyakorlati problémák hatására a német alkotmánybíróság is többször foglalkozott a pártok finanszírozásának jogi kérdéseivel. Először 1958-ban úgy foglalt állást, hogy alkotmányjogi szempontból megengedett a pártok állami eszközökből történő támogatása (BVerfGE 8, 51). Ugyanakkor egy 1967-es döntés az általános, mindenre kiterjedő állami pártfinanszírozást alkotmányellenesnek és a pártok államtól való függetlenségét sértőnek értékelte (BVerfGE 20, 56). Lényegében ezeken az alapelveken nyugszik a német párttörvénynek a pártok finanszírozására vonatkozó szabályozása. Eszerint a pártok tevékenységüket részben tagdíjából és adományokból, részben pedig ezt kiegészítő, de az előbbieket mértékét el nem érő állami forrásokból fedezhetik.

2. A pártok vagyona a magyar szabályozás szerint a tagdíjából, az állami költségvetési támogatásból, az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és magánszemélyek vagyoni hozzájárulásaiból, a párt gazdálkodó tevékenységéből, illetve a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.

A jelentősebb magyarországi pártok 1991. évi pénzügyi mérlege a következő volt (*millió Ft-ban*):

	összes bevétel	állami támogatás	tagdíj	összes kiadás
MDF	262	182	11	257
SZDSZ	259	171	9	215
FKgP	93	88	2	92
MSZP	251	84	20	356
FIDESZ	84	77	7	108
KDNP	71	59	3	53
MSZMP	43	18	16	43
MSZDP (1990)	38	28	0.3	60
Agrárszövetség	52	43	1	37
Vállalkozók Pártja	14	1	–	13

3. A párttörvény részletesen szabályozza a pártok vagyonának és gazdálkodásának, ezen belül finanszírozásának kérdéseit. Eszerint a pártok állami költségvetési támogatásra tarthatnak igényt, melynek összegét minden évben a költségvetésről szóló törvényben állapítja meg a parlament, és amelyet minden negyedév első napján folyósítanak. A teljes támogatási összeg 25 százalékát a parlamentben képvisellel rendelkező pártok között egyenlő arányban, 75 százalékát pedig a választások eredménye alapján kell felosztani. (Ugyanilyen arányok szerint a parlament egy 1991-ben alkotott törvénnyel ingyenesen a pártok tulajdonába adott meghatározott állami ingatlanokat elsősorban pártszékházak céljára.) A költségvetési támogatásra jogosultsághoz a leadott szavazatok legalább 1 százalékát meg kell szerezni. Annak megakadályozására, hogy a költségvetési támogatás a pártok fő finanszírozási forrása legyen, a törvény eredeti szövege előírta: a támogatásnak a választási eredményektől függő része nem haladhatja meg a párt bevételeinek felét. Még egy év sem telt el, amikor ezt a rendelkezést el kellett törölni, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a pártok a tagdíjából és hozzájárulásból túlságosan kis összeghez jutnak csak.

A törvény megtiltja, hogy ezen a költségvetési támogatáson felül állami költségvetési szervek, állami vállalatok pártoknak vagyoni hozzájárulást nyújtsanak, illetve a pártoknak, hogy ilyet elfogadjanak. A párt a törvény értelmében vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. Ugyancsak tilos névtelen adomány elfogadása; az ilyen adományokat egy közérdekű alapítvány céljára kell befizetni. Ha a párt e tilalmakat megszegve fogad el vagyoni hozzájárulást, annak értékét az Állami Számvevőszék felhívására 15 napon belül be kell fizetnie az állami költségvetésbe. Késedelem esetén a tartozást adók módjára behajtják, ráadásul a párt költségvetési támogatását a törvényellenesen elfogadott adomány értékét kitevő összeggel csökkentik.

4. A pártok a párttörvény rendelkezései szerint kötelesek minden év március 31-ig az előző évi gazdálkodásuk pénzügyi kimutatását a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában — egy a törvény mellékletében meghatározott részletes minta szerint — közzétenni. Ebben a kimutatásban az egy naptári év alatt nyújtott, 500 ezer Ft-ot meghaladó belföldi, illetve a 100 ezer Ft-nak megfelelő összeg feletti külföldi adományokat — az adományozó és az összeg megnevezésével — külön kell feltüntetni.

Az Állami Számvevőszék mint a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére jogosult szerv évente legalább egyszer ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek az adott évben állami költségvetési támogatásban részesültek. Ha a Számvevőszék a párt gazdálkodásában jogellenességet észlel, először felszólítja a pártot a törvényes állapot helyreállítására, majd ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, illetve súlyosabb törvénytértés esetén a Számvevőszék elnöke bírósági eljárást indítványoz.

5. Az 1989 novemberében tartott, a korábbi ellenzéki pártok által kezdeményezett népszavazás eredményeként az Országgyűlés kötelezte a korábbi uralkodó párt jogutódját, az MSZP-t, hogy számoljon el a volt MSZMP vagyonával. Az elszámolás lezárásáig egy 1990-ben alkotott törvény meghatározott vagyontárgyakra elidegenítési és terhelési tilalmat rendelt el. Az MSZP az 1989 októberében megszűnt MSZMP-től örökölt vagyon döntő hányadát (mintegy 8,2 milliárd forint értékű ingatlant, intézményt és vállalatot) átadta a kormánynak és az önkormányzatoknak, ezt a vagyont részben a többi párt között osztották szét. A teljes vagyonra vonatkozó elszámolást az MSZP eljuttatta az Állami Vagyonügynökségnek, amely azonban azt — részben az időközben eltűnt dokumentumok hiányában — nem tudta hitelesíteni, így nem tudta az Országgyűlés elé terjeszteni. Az MSZP 1991 tavaszán az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte a még mindig érvényben lévő gazdasági korlátozások feloldását. Az Alkotmánybíróság 24/1992. (IV. 21.) AB számú határozatában úgy rendelkezett, hogy 1992. június 15-étől megsemmisíti a határozatlan idejűsége miatt alkotmányértő elidegenítési és terhelési tilalmat, és kötelezi a törvényhozót, hogy jelölje meg a korlátozás feloldásának határidejét. Azóta a parlament törvényben kötelezte saját magát, hogy az Állami Számvevőszéknek az elszámolásról szóló jelentését követően, de legkésőbb 1992 végéig szüntesse meg a párt szabad tevékenységét korlátozó rendelkezést.

5. EPILOGUS

1992 nyarán valóságos politikai bombaként robbant az NSZK-ban az az interjú, amelyet a német szövetségi elnök adott a *Die Zeit* újságíróinak, és amely azután könyv alakban is napvilágot látott (Weizsäcker 1992). Az interjú igazi botránykövévé nem a hagyományos három hatalmi ággal, nem is a negyediknek nevezett sajtóval, sőt még csak nem is az ötödiknek tartott elnöki hatalommal kapcsolatban tett kijelentések

váltak, hanem a hatodikként aposztrofált pártokról mondtak. Meglehetősen lesújtó, némiképp demagógiába hajló véleményének lényege, hogy a pártok szeme előtt már régen nem a nép érdekei, sokkal inkább a minden áron megszerzendő, illetve megőrzendő hatalom szempontjai lebegnek. Egyik állítása szerint a hivatásos pártpolitikusok se nem szakemberek, se nem dilettánsok, hanem a politikai ellenfelek legyőzésének generalistái.¹⁶ Az elnök szemrehányásait alátámasztani látszanak azok a közvéleménykutatási adatok, melyek szerint például a megkérdezetteknek mindössze az egynegyede gondolja úgy, hogy megfelelő emberek ülnének a vezető politikusi pozíciókban. Mind a kormányzó, mind az ellenzéki politikussal kapcsolatos vélekedések a 15 éve legrosszabb értékeket mutatják: egy +5-től -5-ig terjedő skálán a kormánypártiak -0,7-es, az ellenzékiek kerek 0-ás minősítést értek el. Ezekkel az adatokkal nagyon is összecseng annak a 1991-es magyarországi felmérésnek az eredménye, melyet 1200 fős országos reprezentatív mintán végeztek a politikai-társadalmi intézmények iránti bizalomról. A 0-tól 100-ig terjedő skálán az egyes intézmények a következő átlagokat érték el: köztársasági elnök 79; bíróságok 73; Alkotmánybíróság 68; sajtó, rádió, televízió 67; hadsereg 66; rendőrség 64; egyházak 61; önkormányzatok 61; kormány 57; parlament 57; szakszervezetek 39; pártok 37. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a pártok fontosság szempontjából is messze a legalacsonyabb értékeket kapták, akkor előttünk áll az a probléma, amely a második világháború után ideológiai alapú osztálypártokból néppárttá vált pártok esetében ma világszerte felmerül. Nevezetesen, hogy e pártok célja immár nem a tagság ideológiai, szellemi és erkölcsi betagozása, hanem a mindenáron való szövatszervezés, a minél gyorsabb választási siker. Ez pedig kialakította a pártok rövid távú politikára irányultságát és felidézte a „pártállamiság” német földön is időről időre hangsúlyozott veszélyeit.¹⁷ Ez utóbbi fogalomnak persze semmi köze nincs az egykori szocialista országok politikai rendszerének leírására használt egypárt-állam, azaz az állampárt kategóriájához, hanem azt a jelenséget jelöli, hogy az állami akaratképzést kizárólag a politikai pártok határozzák meg. Aki — miként a német szövetségi elnök — ez ellen felemlíti a szavát, annak kritikája nem azonosítható a demokratikus pártok ellen agítáló handabandázásával, ahogy az egyik kormánypárti politikus érvelt.¹⁸ Egyszerűen arról van szó, hogy Weizsäcker a demokratikus akaratképzésnek a pártok mellett el nem hanyagolható egyéb formáira — a civil társadalom képződményeire, az érdekképviselőkre, a közvetlen demokrácia intézményeire stb. — irányította a figyelmet. Ezt erősítette meg az a nagy számú egyetértő vélemény is, amely részben ellenzéki politikusi körökből, részben a politikán kívülről, mindenekelőtt a tudomány berkeiből hangzott el.¹⁹ Egy államférfiről, aki maga is pártpolitikusból emelkedett mai magas, pártok fölötti közjogi méltóságába, aligha hihető, hogy a pártoknak a politikai rendszerből való kiiktatását tartaná kívánatos megoldásnak.²⁰ Sokkal inkább Churchill közhellyé vált mondása motiválhatta gondolatait, amely szerint a pártpluralizmusra épülő de-

mokrácia sok bajjal jár, de még nem találtak ki jobbat nála. Ugyanakkor ez a körülmény aligha teszi feleslegessé a jobbítására irányuló törekvéseket. Ez pedig igaz kell, hogy legyen Magyarországra is, amely alkotmányos berendezkedésének, benne a pártok szerepének kialakításakor mindenekelőtt a német modellt tartotta szem előtt. Miként az éppen eléggé antidemokratikus múlttal terhes Németországban, úgy a hasonló hagyományoktól nem mentes Magyarországon sem képzelhető el egyelőre egy új típusú „pártállamiság” veszélyének elhárítása a jogi szabályozás nélkül. Azt legfeljebb egy gazdag és töretlen demokratikus tradíciójú Svájc engedheti meg magának, hogy pártjai jogilag szinte egyáltalán ne legyenek szabályozottak, sőt az alkotmány se tartalmazzon explicit rendelkezést a pártokról, hanem csak az egyesülési jogon keresztül védje azok alapítási és tevékenységi szabadságát.²¹ Persze a jogi szabályozás legfeljebb hozzájárulhat a pártok túlsúlyának megakadályozásához, abszolút biztos garanciát önmagában aligha nyújthat.

JEGYZETEK

- ¹ Az alkotmányos egypártrendszer terminológiát tudomásom szerint Schlett István használta először (1987), a párt jogi szabályozására vonatkozó részletes javaslatokat pedig Bihari Mihály dolgozta ki (lásd Bihari 1987).
- ² A politika számára talán sokáig talányos elnevezés Gombár Csabától származik (lásd Gombár 1986).
- ³ Alapvetően hasonló megfontolások vezérelhették Pokol Bélának azt a javaslatát is, amelyben a közeljövő parlamentjét nem a többpártrendszerre, hanem egyrészt az állampárt központi testületei által kontrollált első kamarára, másrészt a neokorporatista alapon szervezett érdekképviselői kamarára kívánta alapozni (lásd Pokol 1989). A meglepő Pokol javaslatában az volt, hogy 1988. október végén keletkezett, amikor a többpártrendszer már de facto érezhető volt Magyarországon, másrészt, hogy nem vette tekintetbe az általa oly jól ismert Max Weber intelmeit a korporatív módon felépülő parlament veszélyeiről. Weber egyebek mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy egy ilyen parlament a tiszta anyagi érdekkompromisszumok piaca lenne minden politikai orientáció nélkül, ráadásul az érdekkompromisszumok kevésbé lennének ellenőrizhetőek (vö. Weber 1956: 52).
- ⁴ Ezt a véleményt leghatározottabban Schmidt Péter képviselte.
- ⁵ A *Polgári Törvénykönyv* társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályai ugyanis lehetővé tették a szigorú egyesületi normák útvesztőinek elkerülését. A Ptk.-ra hivatkozással 1988 mozgalmas tavaszi hónapjaiban egyre-másra jelentették be megalakulásuk tényét a legkülönbözőbb alternatív szervezetek, mint a FIDESZ, vagy a SZOT-on kívül létrejött első demokratikus szakszervezet, a Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete. De ugyanígy igényt tartottak a legalitásra az olyan mozgalmak, mint amilyen kezdetben az MDF és az SZDSZ volt. Az ő esetükben a tagság és a szervezet hiánya elcinte kérdésessé tehetette a jogi személyiséget, de a mozgalom jogszerűségét ez nem kérdőjelezte meg. Sőt – bár ennek kinyilvánításától az újonnan alakuló szerveződések kezdetben politikai óvatosságból tartózkodtak – a pártalapítás is „belefért” a Ptk. említett rendelkezésébe, hiszen az kifejezetten politikai szervezetekről szólt.
- ⁶ A párttörvénnyel kapcsolatos elméleti problémákról lásd Halmai 1989.

- ⁷ Lásd a Bonni Alaptörvény (Grundgesetz) 21. cikk (1) bekezdését. A német alkotmányjogtudomány előszeretettel hivatkozik arra, hogy ez a rendelkezés úttörő jellegű a közreműködés jogának szabályozását illetően (lásd Stern 1984: 439), holott az 1947-es olasz alkotmány már hasonló rendelkezést tartalmazott.
- ⁸ BVerfGE 2, 1 (A német alkotmánybíróság határozatainak e szokásos hivatkozási formájában az első szám a döntésket tartalmazó sorozatból annak a kötetnek a sorszámát jelöli, amelyben az ítélet található, a második szám a határozat kezdő, egy esetleges harmadik pedig az idézet oldalszáma.)
- ⁹ Az Európán kívüli területeken tudomásom szerint csak két párttörvény van hatályban, az 1964-es venezuelai és az 1989-es tajvani. A latin-amerikai országban 1958 végéig tartó katonai diktatúra bukását követő demokratizálódási folyamat részeként 1961-ben új alkotmányt fogadtak el. Ennek 114. §-a deklarálja a nemzeti politika kialakításában részt vevő pártok alapításának szabadságát, azzal, hogy a pártok szervezetéről és tevékenységéről külön törvény rendelkezik. Tajvan szigetén 1949-től 1987 végéig egypártrendszer létezett. Az 1989 januárjában elfogadott párttörvény legalizálta az azóta működő ellenzéki pártokat.
- ¹⁰ A szociológiai irodalomban lásd Niklas Luhmann 1965: 98; a jogtudományban pedig Scholz 1971: 287; valamint Armin 1984: 139.
- ¹¹ Georg Jellinek dolgozta ki az alapjogok funkcióinak meghatározására az állami beavatkozástól való védelmet jelentő „status negativus” és a közügyek intézésében való részvétel jelző „status positivus” kategóriáit (lásd Jellinek 1905: 86).
- ¹² Először 1992. elején a parlament képviselőinek két legfontosabb grémiuma, az alkotmányügyi, valamint az ügyrendi bizottság mondott véleményt a házelnök felkérésére a kiszegzapárt parlamenti frakciójának kérdéseiről. A testület állásfoglalásának lényege az volt, hogy a kiszegzapárt legitím frakciójának az a csoport tekintendő, amelynek többséget pártja kizárta tagjai sorából és eltiltotta a párt képviselétől a parlamentben. Mondták ezt annak ellenére, hogy tudniok kellett: a házszabály előírása szerint az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselői alkotják a pártfunkciókat. Amióta tehát 1991 végén tizenkét kiszegzapárti képviselő levélben bejelentette, hogy az Országos Vezetőség határozata értelmében ők képezik a párt képviselőcsoportját, és közölték vezetőjük és tagjaik nevét, ők voltak tekintendők az egyetlen kiszegzapárti frakciónak. A bizottságok kormánypárti többsége ezzel szemben úgy érvelt, hogy a tizenkettek bejelentése nem tartalmazta az FKgP frakciójából való kilépés és egy új frakció megalakításának közlését. Alkotmányjogilag semmi sem indokolja, hogy egy folyamatosan legitím csoportnak új frakciót kellene alakítania, hiszen a kizárásokkal a többiek legitimitása szűnt meg. Ez az érvelés persze feltételezi, hogy a párt vezető testületének erre vonatkozó döntése és a demokratikusnak aligha nevezhető kizárások jogszerűek voltak. (Ezt azonban a bizottságok nem vonták kétségbe.) Törvénytörtő párthatározatokat egyébként bármely párttag bíróság előtt megtámadhat, sőt a törvény az ügyészt is feljogosítja keresetindításra. Ha ennek nyomán a bíróság megsemmisítette volna a pártnak a frakcióval kapcsolatos döntéseit, akkor megnyílt volna az út a kizártak előtt a hatalom átvételére a pártion belül. Ez lehetett volna az egyetlen legális útja a párt által megnevezett frakció detronizálásának. E csoport létszámának az év folyamán bekövetkezett, a frakcióalakításhoz megkívánt minimális tíz fős létszám alá olvadása sem elég önmagában a cseréhez, legfeljebb ahhoz, hogy azt követően egyetlen kiszegzapárti frakció se maradjon. Ugyanakkor ez nem lehet alap arra, hogy a parlament — ahogyan azt az év szeptember 28-ai plenáris ülésén megkísérelte — kétségbe vonja a párt jogát arra, hogy listájáról új képviselőt küldjön a megüresedett listás helyre. Mindezek alapján aligha vitatható, hogy a jogilag egyedül legitím kiszegzapárti vezetésnek a kormánykoalícióból történt kilépése óta Magyarországon kétpárti kormánykoalíció működik. Ez ugyanakkor nem jelent szükségképpen kisebbségi kormányzást. A kizárt kiszegzapártakat ugyanis — helyesen — sem a választópolgárok, sem volt pártjuk nem hívhatja vissza. Azt pedig nem tiltja a parlamenti jog, hogy a pártokhoz nem tartozó képviselők támogatásukról biztosítsák a kormányzó pártokat.

- ¹³ Az Ideiglenes Nemzeti Kormány által 1945. január 20-án kötött és az Ideiglenes Nemzetgyűlés által az 1945. évi V. törvénnyel becikkelyezett fegyverszüneti egyezmény 15. pontjában Magyarország kötelezte magát arra, hogy haladéktalanul feloszlattja a területén lévő összes Hitler-barát, vagy más fasiszta politikai, katonai és katonai jellegű szervezetet, amelyek az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát folytatnak és a jövőben nem tűri meg ilyen szervezetek fennállását. E kötelezettségvállalás alapján, a 15. pont teljesítéseként a Kormány 1945. március 17-én kihirdette az 529/1945. M.E. számú rendeletet, melyben rendelkezett 25 fasiszta egyesület, politikai párt feloszlataásáról, valamint arról, hogy a jövőben ilyen irányzatú szervezetet létesíteni tilos. A rendelet értelmében a törvényhatóság első tisztviselője, ha további fasiszta szervezetek működéséről szerzett tudomást, köteles volt azt haladéktalanul jelenteni a belügyminiszternek, aki a rendeletnek a 3830/1946. M.E. számú rendelettel történt kiegészítése szerint jogosult volt intézkedni a feloszlataásról. Ennek alapján számos további szervezet feloszlataására került sor.
- ¹⁴ Lásd *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1987. 2503. skk.
- ¹⁵ Az irodalmi vélemények részletes ismertetését lásd Uwe Stoklossa: *Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Veriensaunomie und Parteienstaat*. Baden-Baden, 1989.
- ¹⁶ Sokan úgy értékelték, hogy ez a megjegyzés Helmut Kohira vonatkozik. Sőt a bulvársajtó egycsenen valamiféle leszámoláásról cikkezett. Úgy tűnik, a kancellár is magára vette e szavakat, hiszen meglehetősen elutasító hangú cikket jelentetett meg a *Welt am Sonntag* 1992. július 19-i számában. Az elnök nevének említése nélkül leszögezi, egyrészt, hogy a csúcspolitikuskok hivatalukat pártjuknak köszönhetik, és ezt nem illik elfelejteniük, másrészt, hogy a pártok hibás általánosításon alapuló lebecsülése egyfajta kollektív becsültséértés azokkal a százezrekkel szemben, akik társadalmi munkában végeznek pártpolitikai munkát a közügyek érdekében.
- ¹⁷ Ennek első megjelenése Hans Kelsennél olvasható (1929: 18), majd az ötvenes évek német alkotmányjogi irodalmában tűnt fel újra Leibholznál (1950).
- ¹⁸ A Kohl-kabinet munkaügyi minisztere Norbert Blüm egy írásában a republikánus-párti vezér Schönhuber pártellenességéhez hasonlítottá Weizsäcker álláspontját, lásd *Spiegel* 1992. 26. szám.
- ¹⁹ Lásd pl. a giebeni politikatudós Claus Leggewie tanulmányát abban a kötetben, amely a weizsäckeri gondolatokkal kapcsolatos reagálásokot tartalmazza, és amely alig negyedével az interjúkötet megjelenése után látott napvilágot (*Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*. Eichborn, 1992). Leggewie azonba úgy gondolja, hogy a nyugati demokráciák válságjelenségeit nem annyira a politika, illetve a pártok okozák, mint inkább a polgári gondolkodás lanyhulása, a civil kurázsi rohamos csökkenése.
- ²⁰ Az elsősorban konzervatív kormánypárti körökből érkező kritika — mely főleg a saját fészekbe piszkítás vádját tartalmazza — mellett elhangzottak persze komolyan veendő bíráló szavak is. Ezek közül talán a legszínvonalasabbak a heidelbergi politológus-professzor, Klaus von Beyme érvei, aki Weizsäcker okfejtésében felülről jövő populizmust lát, amely figyelmen kívül hagyja az etatizmus növekvő veszélyeit, azt, hogy például a német egyesítéssel az állam egyre több területre vonul be: a kelet-németországi munkaerőpolitika szigorúbb állami vezérlés alatt áll, mint Svédországban a szociáldemokrata kormányzás idején, az egykori NDK állami centralizmusának ördögét a „Treuhand” superbürokráciájának Belzebúbja üzta ki (lásd *Frankfurter Rundschau*, 1992. szeptember 5.).
- ²¹ Lásd René A. Rhinov országbeszámolóját a német nyelvű államjogászoknak a pártállamiságról rendezett konferenciáján. *Parteienstaatlichkeit — Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates? Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* 44. köt. 1986. 83–113. oldal.

HIVATKOZÁSOK

- Arnim, H. H. von 1984. *Staatslehre der BRD*. München
- Bihari Mihály 1987. Reform és demokrácia. *Medvetánc*, 2. (Melléklet: Fordulat és reform)
- Gombár Csaba 1986. Demokratikus rendezőelvek. In: *Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve*, 1986.
- Halmai Gábor 1989. Kell-e párttörvény? Párttörvény az egy- és többpártrendszerben. *Világosság*, 1989.
- Hesse, Konrad 1988. *Grundzüge des Verfassungsrecht der BRD*. Heidelberg
- Jellinek, Georg 1905. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Tübingen
- 1920. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin
- Kelsen, Hans 1929. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*.
- Leibholz, Gerhard 1950. Im Zweifel für dem Angeklagten Fünf Thesen zur politischen Klasse. In: Gunter Hofmann–Werner A. Perger (Hg.) *Die Kontroverse*. Deutsches Verwaltungsblatt
- Luhmann, Niklas 1965. *Grundrechte als Institution*. Berlin
- Maly-Motta, Peter 1972. *Die Sicherung eines freien Zuganges zu den Politischen Parteien*. („Parteibürgerrecht“) München
- Pokol Béla 1989. Kétkamarás országgyűlés és politikai reform. *Mozgó Világ*, 2.
- Schlett István 1987. Közéletések a politikai rendszer reformjához. *Társadalmi Szemle*, 7.
- Scholz, Rupert 1971. *Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem*. München
- Stein, Ekkehart 1984. *Staatsrecht*. Tübingen
- Stern, Klaus 1984. *Das Staatsrecht der BRD*. München
- Stoklossa, Uwe 1989. *Der Zugang den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereiens-autonomie und Parteien staat*. Baden-Baden
- Weber, Max 1956. (1918) *Staatssoziologie*. Berlin
- Weizsäcker, Richard von 1992. (Interjú) In: *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*. Eichborn Verlag

POKOL BÉLA

A hivatásos politikus

Az utóbbi évtizedek nagy társadalomelméletei a modern társadalom szerkezetét, belső tagoltságát — túl a nagy embercsoportok (osztályok, rétegek) differenciáltságán és összefüggésén — a funkcionális tevékenységeket összefogó egységek (társadalmi alrendszerek, „mezők”, szférák, komplexumok stb.) elkülönültségeivel írják le. Ha közelebbről szemügyre vesszük az egyes „alrendszerek” leírásainak empirikus határait, illetve azt, hogy mit is elemeznek az elméleti szociológusok, amikor az egyes „társadalmi mezők” (Bourdieu) vagy alrendszerek (Luhmann) belső szerveződését írják le, kiderül, hogy tulajdonképpen a professzionális tevékenységek szerveződése lebeg a szemük előtt, például a jogászság, a tudósok vagy a művészek tevékenysége és ezek formáló mechanizmusai. Ezért itt nem egyszerűen társadalmi alrendszerről, társadalmi mezőkről kell beszélnünk, hanem a *professzionális alrendszerek belső szerveződéséről* (lásd Pokol 1990; 1991). Ezzel a társadalmi alrendszer fogalmát leszűkítő korrekcióval — a laikus tevékenységek kiiktatásával — szükségessé válik a szociológiai rendszerelmélet egy sor kiindulópontjának újragondolása. Ilyen korrekció mellett például a modernizáció nem írható le többé a társadalmi alrendszerek pusztán strukturális és funkcionális elkülönüléseként, hanem tematizálni kell a mindennapi élet területét is. A modernizáció ebből a szempontból úgy foglalható össze, mint a különböző tevékenységek professzionalizálódása és ezek sajátos mechanizmusainak kiszakadása a mindennapi életből. E korrekcióval a professzionális tevékenységeket szervező mechanizmusok és maguk az aktusok kerülnek az elmélet középpontjába. A politika alrendszere esetén például a hivatásos politikusokat formáló mechanizmusok elemzése válik fontossá.

A következő oldalakon először tisztázni igyekszem a *par excellence* politika és a végrehajtó jellegű közigazgatás viszonyát (1); majd a hivatásos politikus alakjának főbb típusait (2); ezután a hivatásos

politikusok kariervonalaiiban megmutatkozó fontosabb modelleket mutatom be (3); majd kiteérek a hivatásos politikus alakjával szemben mindig újra felbukkanó ideológiák érveire (4); és végül az eddig kidolgozott aspektusok alapján röviden áttekintem a hazánkban kialakuló új hivatásos politikuscsoportok néhány fontosabb ellenzójét (5).

1. A POLITIKA ALRENDSZERE ÉS A KÖZIGAZGATÁS

A modern demokratikus politikai rendszerek és főbb aktoraiak tevékenységének megértéséhez a politika és a közigazgatás elkülönültségéből kell kiindulnunk. Ezt az elkülönülést már Max Weber jelezte a századelőn, és azóta a folyamat — a részleges összefonódottság fennmaradása mellett is — egyértelműbb lett. A közigazgatás szférája — miután mind sűrűbb szövődékű jogi szabályozás alá vonták, és ezzel a politikai szempontú mérlegelés helyett egyre inkább a pusztá jogalkalmazói szerep került előtérbe — fokozatosan elkülönült a valamikor egységes politikai államtól. Más oldalról az a tény, hogy a politizálás egyre szélesebb tömegekre terjedt ki és széttagolódott többszintű szervezeti rendszerekre, felerősítette a politikai szférájába tartozó területek elkülönülését a jogilag megszelídített, végrehajtott jellegre szűkített közigazgatástól.

Weber leírásában ez — a hivatásos politikus és a közhivatalnok viszonyában megfogalmazva — így szól: „A szakképzett hivatalnoksereg uralomra jutásával egyidejűleg fejlődött ki — bár sokkal kevésbé érzékelhető átmenetekkel — az »irányító-politikus« alakja... A közhivatalnokoknak két, ha nem is szervesen, de mindenképpen láthatóan különálló kategóriára kellett válniuk, egyfelől szakhivatalnokokra, másfelől »politikai hivatalnokokra«. A szó tulajdonképpeni értelmében vett »politikai« hivatalnokok külsőleg általában arról ismerhetők fel, hogy bármikor, tetszés szerint áthelyezhetőek vagy elbocsáthatók vagy »rendelkezési állományba« helyezhetőek” (Weber 1970: 396–399.). Ezt a depolitizálódást, hasonlóan a jogász vagy a tudós depolitizálódásához, egy sor elemzés megkérdőjelezte az elmúlt évtizedekben, és részleges összefonódottságokat kimutatva az egész elkülönülési tételt elvetette mint tévedést. Megítélésem szerint azonban az elkülönülés az elvetésével a modern társadalmak strukturális alapviszonyait értenénk félre, ezért írásomban — megmaradva Weber kiindulópontja mellett — inkább azt igyekszem majd feltárni, hogy milyen működési modellek esetén valószínűbb a politikusi és a közhivatalnoki tevékenység összefonódása, és milyen esetekben következik be az elkülönülésük.

Már itt jeleznem kell, hogy például az alkotmányjogi intézményrendszer különböző modelljei eltérő tendenciákat erősítenek fel a politika és a közigazgatás viszonyában. Prezidenciális kormányforma esetén, amikor az államfő egyszemélyben birtokolja a politikai irányvonal kialakításának jogosítványait, nagyobb a valószínűsége, hogy nem a hivatásos politikusok, hanem a tekintélyes szakemberek köréből válasz-

tanak minisztereket, akik tevékenységüket kevésbé a politikai alternatívák és erőcsoportok, mint inkább a szakmai elképzeléseik szerint alakítják. Mivel a parlamenti párterőviszonyok hidegen hagyhatják a prezidenciális kormányforma miniszterét — az állam elnöke válthatja le és nem a parlament —, így esetleg a politika nyomását csak csekély mértékben észleli. Az Egyesült Államok esetében gyakori ez a kiválasztási forma, és az elmúlt években még gyakoribbá vált. De a fél-prezidenciális francia modellben is megfigyelhető a „nem-politikus-miniszter” kiválasztási forma. Ugyanez jórészt lehetetlen erős parlamentáris kormányforma esetén, mivel itt — a szimbolikus jogkörű államfő mellett — a miniszterelnök a politikaalakítás középpontja, akinek folyamatosan törekednie kell kompromisszumok kialakítására a parlamenti pártvezérekkel, elsősorban saját pártbeli vezető kollegáival, de kisebbségi helyzet esetén a koalíciós partnerekkel is. Itt éppen ezért nem rekeszthetők ki a politikusok az államhatalom csúcspozícióit jelentő miniszteri székekből. De nemcsak a miniszteri pozíciókba kerülnek így politikusok, hanem az egyes minisztériumok csúcsain levő vezérlési stábokat is ők alkotják. (Politikai államtitkárok, parlamenti államtitkárok, vagy államminiszterek, kabinetigazgatók említhetők itt.)

Az utóbbi eset azt jelenti, hogy a tényleges állami döntési pozíciók — miniszteri, államtitkári stb. posztok — azok kezébe kerülnek, akik a politikusi pályát élethivatásként választották és akik a politikai alternatívák és erőviszonyok fényében rostálják meg a szakmailag lehetséges döntési alternatívákat. Ebben az esetben spontán módon elkülönülnek olyan fél-politikai-ideológiai, illetve fél-szakmai stábok, amelyek a tudományos szférában lecsapódott döntési alternatívákat politikai következményeik oldaláról folyamatosan feldolgozzák, és a politikusoknak „kézre adják” mint a saját vagy a rivális politikai táboroknak jobban kedvező alternatívákat. Ilyen — például a jog és a politika közötti „szürke zónában” — a jogpolitikai szerepet betöltő jogászprofesszorok serege (lásd Pokol 1992), vagy — mint más területen — az oktatáspolitikusok, a gazdaságpolitikusok stábja stb., akiknek közös jellemzője, hogy nem annyira eredeti tudományos felfedezésekre törekszenek, mint inkább ezek végeredményeire figyelnek.

Ezzel szemben a nem politikus miniszteri gárda esetén a minisztériumok csúcsain is szakmai tekintélyek állnak, akik — szakmai meggyőződésük szerint — közvetlenül valamelyik szakmai alternatívát fordítják át politikai döntéssé. Ekkor a társadalom empirikus érdekvizonyai és az ezekből is következő politikai tagoltság csak kismértékben tudják formalizáltan — tudniillik a parlament és a nyilvánosság előtti harcokban — befolyásolni a törvényelőkészítési folyamatot. Ez a mechanizmus így egy idő után jobban „beviszi” a politikát a döntések szakmai indoklásába — természetesen szakmainak álcázott érvelési mód formájában. A politizálás határozottabb elkülönülése és formalizáltabb becsatornázása az állami döntésekbe, illetve közvetlenebb befonódása a közigazgatási-szakmai döntéselőkészítési folyamatokba tehát nagy mér-

tékben függ a kormányforma alakulásától; az elkülönülés meghatározott kormányforma mellett tisztább alakban tud megjelenni.

Kiindulópontunk tehát, a weberi intencióknak megfelelően, a politikusi és közhivatalnoki tevékenységszérák szétválása, ami nem egyszerűen mechanikus egymásmellettségüket, hanem funkcionális egymásrautaltságukat jelenti. A jogilag szabályozott közigazgatás a közhivatalnokokat megfosztotta korábbi döntési szabadságuktól, és a szabályokban rejlő programok végrehajtására redukálta szerepüket. Így azonban ez a szféra már alkalmatlan az állami programok kialakítására, és immár az irányító politikus az, akinek a feladatkörébe tartozik a mindenkori új programok folyamatos kiépítése. Az állami politika megformálása, és a közigazgatás számára végrehajtható programokká formálása a társadalom nyilvánossága előtt folytatott vitában kiharcolva és periodikusan visszatérő választásokon megmérve, egy-egy időszakra meghatározott politikuscsoportok (kormánypárt) kezébe kerül. Némileg élesebben megfogalmazva: a jogilag szabályozott és a politizálástól semlegesített közigazgatás tetszőleges programok lefuttatására szolgál, de a politikusok feladata, hogy mindig új és új programokkal lássák el. Röviden ebben foglalható össze a két szféra elkülönülése és funkcionális egymásrautaltsága.

2. A HIVATÁSOS POLITIKUS TÍPUSAI

A politikusi hivatás és tevékenység levált a korábban vele összefonódott szerepekről, ahogyan a politikai alrendszer is elkülönült a társadalom többi funkcionális alrendszerétől. A leválással együtt azonban létrejöttek a társadalmi alrendszerek között közvetítő szférák és az ezekre szakosodott stábok is. A hivatásos politikusok szerepfelfogását — korábbi rekrutációjuktól is függően — eltérően formálhatják az itt megfigyelhető tevékenységfajták. A hivatásos politikus szerepétől ma már elkülönül az ideológus, a közhivatalnok és a szaktudós tevékenysége, de ezek különböző mértékben rajta hagyják „lenyomatukat” az egyes politikusok szerepfelfogásán, és a különböző irányokban „szakosodott” hivatásos politikusok a politika különböző kapcsolódási pontjain tudják eljátszani ezt a szerepet. Ez tehát az egyik dimenzió, amely mentén a hivatásos politikusok reáltípusait elkülöníthetjük. Egy másik dimenzióban megkülönböztethetjük az „érdekkijáró” versus „népvezér” politikus típusokat attól függően, hogy az empirikus érdekcsoportok tagolódása szerint vagy az átfogóbb társadalmi csoportokra orientálódik-e az egyes politikusok tevékenysége.

E két dimenziót részletesebben kibontva, kezdjük először a politikai szféra különböző kapcsolódásai szerint megkülönböztethető politikus típusok leírásával.

1. A *dogmatikus* politikus az ideológusok absztrakt elveken nyugvó gondolkodását képviseli a politikában, aki a napi politika zajló eseményei fölött szilárd támpontokon „megtelepedve” ezekből dedukálja válaszait. Hidegen hagyják ad hoc érdekcsoportok, esetleges szakmai

érvek, vagy napi pártkompromisszumok, és pártbarátait eretneknek tartja, ha esetleg ilyen szempontok szerint orientálódnak.

2. A *bürokrata* politikus közhivatalnok mentalitású. Számára a fegyelmezett ügymenetek, a kiszámítható lépésrendek jelentik a legfőbb tájékozódási pontokat, és a szervezeti hierarchia szolgálati útjának tiszteletben tartásával vél bármit megváltoztathatónak. Szemben a dogmatikussal, pártja stratégiájának alakításánál bármely változtatást elfogad és támogat, amennyiben ez eléggé fokozatos, és a hierarchia lépcsőfokait bejárva válik döntéssé.

3. A *technokrata* politikus a politika és a tudomány kapcsolódási területén tudja eljátszani szerepét. Ideológiai affinitása kicsi, a szervezeti hierarchiák lépcsőrendjeit sem különösebben tiszteli, a problémákhoz döntően szakemberként közelít. A releváns tudományágak mindenkori letisztultabb megállapításait igyekszik alapul venni, és döntésének motívumait merőben „dologi szükségszerűségként” mutatja be. Viselkedése eltér a tudósétól, mert az általa „az” igaznak tartott megállapítások alternatívái nemigen érdeklik, és ezért érvelési alapját nem úgy tekinti, mint az egyik lehetséges és cáfolható állítást, hanem biztos és egyetlen döntési alapnak, amelyet ha a politikus ellenfelek vitatnak, csak szakmai hozzá nem értés miatt.

A második dimenzióban az empirikus érdekcsoportokra, illetve a nagyobb társadalmi csoportokra való orientálódás alapján tipizálhatjuk a hivatásos politikusokat.

1. Az *érdekkijáró* politikus a politikai és a gazdasági érdekek kapcsolódási pontjaira koncentrál. Elsősorban a mindenkori politikai döntések anyagi következményei érdeklik, köztük az egyes társadalmi csoportok eltérő anyagi érintettsége. Az ilyen politikus optimumra törekszik, amikor politikai döntési alternatívák között kell választania; az a célja, hogy hosszabb távon lehetőleg minél nagyobb legyen a döntés által pozitívan érintett egyének és társadalmi csoportok száma, mert ez növeli újjaválasztási esélyét, illetve pártjának támogatottságát. E típuson belül is sajátos helyet foglal el a meghatározott érdekképviselői szervekhez szorosan kötődő politikust, aki tulajdonképpen mint egy-egy érdekképviselői szerv (szakszervezet, parasztszövetség, gyáriparos szövetség stb.) „beépített embere” tevékenykedik a politikai pártokban, a parlamentben vagy egyéb politikai testületekben. Az érdekkijáró típuson belül ugyan csak sajátos altípust képvisel az a politikus, aki csak azt nézi, hogy a döntéseivel folyamatosan érintett érdekcsoportoknak milyen nagy a szavazótábora, és milyenek az anyagi lehetőségeik, egyszerűen, hogy a soron következő választások kimenetelét saját és pártja számára pozitívan vagy negatívan befolyásolják-e. Az előbbi altípus inkább a nyugat-európai parlamentekben található meg — és itt is kevésbé a pártvezérek körében, mint inkább a frakciók közkatonaik között, a „Hinterbänklerek” sorában —, az utóbbi pedig inkább az Egyesült Államok politikai életének jellemző figurája.

2. A *népvezér* politikus e dimenzióban az érdekkijáró típus ellentéte. Átfogóbb közösségekben gondolkodik, és a gazdasági érdekeken túl erkölcsi, nemzeti, általános emberi problémák motiválják döntéseit. Nagyobb távlatok felől tekint a világra, kisszerűnek tartja és megveti a döntések közvetlenebb, az empirikus érdekekre tett hatásainak latolgatását. Amennyiben az ilyen típus karriert fut be, és sikerül bejutnia a parlamentbe, általában pártvezéri pozícióban tud csak tevékenykedni, szemben, a „hátsó padsori” szerepre rendeltetett érdekkijáró típussal.

Végül a harmadik dimenzióban aszerint tipizálhatók a politikusok, hogy szerepük egyes komponenseivel milyen mértékben rendelkeznek. A politikai szerep keretfeltételeit kompetitív pártrendszerben egyrészt 1. a nyilvánosság előtti fellépés adja, és az, hogy 2. hogyan képes a különböző szituációkban megvédeni az érv- és szóhárbajokat az ellenfél politikusaival. Másrészt a modern politikus — legalábbis Európában — politikai pártok keretei között fejt ki tevékenységét, ezért a politikusi szerep keretfeltételeihez tartozik az is, hogy 3. a pártoknak átfogó stratégiát kell kidolgozniuk, és ezt folyamatosan karbantartani, továbbépíteni, illetve 4. a tagolt szervezetben szervezési feladatok tömegét kell a politikusoknak ellátnia, és 5. meghatározott szintű szakértelemmel kell rendelkeznie.

A keretfeltételeknek megfelelően tehát a hivatásos politikusnak rendelkeznie kell a tömegekre hatás képességével, a politikai ellenfelekkel való viták sikeres megvívásához szükséges képességekkel, továbbá pártstratégiai, illetve szervezési „talentummal”. Ezek a legfontosabbak. A modern társadalmak egyes szféráinak bonyolult szerkezete azt is megköveteli, hogy a hivatásos politikus bizonyos szakértelemmel rendelkezzen, hogy képes legyen a döntéshez szükséges információk kezelésére. Ezeket a képességeket a politikusok nyilvánvalóan eltérő módon és mértékben birtokolják, és ennek megfelelően kerülnek, mintegy spontán módon, politikai tevékenység különböző területeire — legalábbis egy normálisan működő kompetitív rendszer keretei között. E képességek megoszlása szerint a következő főbb politikus típusok különíthetők el:

1. A *karizmatikus* politikus a tömeggyűléseken tudja kifejteni hatását. Fellépésével feltétlenül morális tartást kell sugározni, és — az előbbi dimenzióban említett — orientálódását illetően a „népvezér”-nek az átfogó közösségekhez forduló gondolkodásmódját képviseli, szemben az empirikus érdekkijáró típussal. Ugyanakkor alkalmazkodva az adott helyzethez, az éppen jelenlévő tömeg kulturális sztenderdjeitől függ, hogy milyen témákat érint és milyen stílusban beszél. Nyilvánvalóan más módon lehet a kívánt hatást elérni egy vidéki kiscsajda tömeggyűlésén, egy városi értelmiségi közönség előtt vagy egy külvárosi munkásgyűlésen. A morális tartás és az őszinteség hitelt érdemlő megjelenítése azonban olyan képesség, amelyet a tömegekre ható karizmatikus politikus semmilyen körülmények között nem nélkülözhet.

2. A *debattőr* típusú politikus nem igazán a tömegekhez intézett szónoklatai révén tud csillogni, hanem akkor, amikor a nyilvánosság

előtt politikai ellenfelekkel csatáznak és álláspontját szópárbajban kell megvédenie. Más képességekre van szüksége, mint a szónokló, „prédikátor” típusnak: az improvizálás, a gyors reagálás képességére, a vitában szellemességre, magabiztosságra, humorérzékre. Nem zökkenthetik ki váratlanabb fordulatok sem, ezekre úgy kell reagálnia, hogy közben a közönségre, a helyre és bizonyos fokig még az átfogóbb összefüggésekre is — legalább nyomokban — állandóan figyelemmel van. A debattőr esetében nagy a kísértés szerepének túljátszására, s ha például nagyon agresszívvá válik, könnyen a párt „csahos kutyájának” bélyegzi a széles nyilvánosság, különösen a politikai ellenfelek pártsajtója. Bizonyos korlátok között azonban az agresszivitás a debattőr politikus nélkülözhetetlen kelléke.

3. A *pártstratéga* típusú politikusnak nem a tömegekre hatás az erőssége, még kevésbé a parlamenti szópárbajok sikeres megvívása. Pártja szürke eminenciásaként a háttérben hosszabb távú pártprogramokban gondolkodik, befolyását az ehhez szükséges információk birtoklása és feldolgozásuk képessége biztosítja. (A német szociáldemokrata pártban például Herbert Wehner volt az elmúlt évtizedekben tipikusan ilyen pártstratéga, míg a debattőr jellegzetes figurájaként a bajor Josef Strausst emlegették, a tömegekre hatni tudó karizmatikus politikusként pedig Willy Brandtra gondolhatunk). A pártstratéga többnyire a vezérkarban dolgozik, illetve az ilyen képességekkel rendelkező politikus „helyzete” a vezérkarban van. Mégsem tud igazán bejutni a párt első emberei közé, ha híján van a parlamenti kompetícióhoz és a nyilvános fellépéshez szükséges képességeknek.

4. Az *organizátor* a párt és a parlamenti frakció szervezési munkáiban jeleskedik. Ha az adott pártban nincs kellő számban az előbbi típusoknak megfelelő politikus, akkor a vezérkarba is feljuthat, de a kompetíció körülményei között e típus szürkesége a párt hanyatlásával járhat. Normális körülmények között jobbra a politikai élet középkádereivel azonos szinten van a helye.

5. A *pártszakértő* szintén nem a parlamenti plénumok vagy a pártkongresszusok vezérszónokaként arat sikert, ő inkább az állandó bizottságok döntéselőkészítője, a pártprogramok egyes szektorainak gondozója. Sok esetben nem is a párt apparátusában van a munkahelye, hanem egyetemi, főiskolai tanszéke lát el, pártmunkájával párhuzamosan, rutin oktatási és kutatási feladatokat. Valójában tudósnek álcázott politikus, mert tényleges tudományos tevékenységet — új összefüggések feltárása, a meglévő ismeretek újakkal gyarapítása értelmében — nem folytat, hanem csak a leülepedett tudományos megállapításokat, felismert összefüggéseket, kimunkált eredményeket igyekszik politikai szempontjainak megfelelően felhasználni, átdolgozni. A pártszakértőkkel gyakran találkozhatunk a különböző alapítványok intézeteiben, amelyek egy-egy párt szakmai háttérbázisát szervezik, vagy minisztériumi felső szintű kabinetekben (például Franciaországban) vagy a csúcspolitikusok tanácsadó stábjában.

6. Végül ki kell térni a politika hivatásos aktorainak egy kisebb és kevésbé ismert csoportjára is, a *politikai beszédírókra*. A modern társadalmak bonyolult feltételei között a hivatásos politikusokat munkájuk nagyon leterheli, és ez a teher a politikusi karrier csúcsein a legnagyobb. Ám épp a csúcson levő politikusok állnak a leginkább a nyilvánosság fókuszában, ahol minden kimondott szónak súlyos következményei lehetnek. A csúcspolitikusok nyilvános szereplésain mindig jelen vannak a hírlapírók, rádióriporterek, sokszor a tv-kamerák is, a nyilvános fellépés pedig egyszerre hat nagy tömegekre és mindig pozitív vagy negatív vissza hatással van a politikusra és pártjára. Mindez kialakította az elmúlt évtizedekben azt a gyakorlatot, hogy a pozíciók meghatározott szintje fölött politikus beszédíró(ka)t alkalmaznak, akik egy-egy nyilvános szereplés alkalmára felépítik az érvelést, kialakítják a stílust, szellemes szófordulatokat találnak ki. Szópárbaj esetén áttanulmányozzák az ellenfél eddigi érvelés módjait és ezek alapján reakció-sémákat dolgoznak ki. A nagy államférfiak — és jól sikerült előadásai, beszédei — mögött tehát egy alig látható stáb működik. Például az egykori amerikai elnöknek, John F. Kennedynek olyan állandó beszédírója volt, aki — az információk szerint — teljesen azonosult az elnök személyével, és nem lehet tudni, hogy az évtizedes szoros munkakapcsolat után vajon Kennedy politikai személyiségébe mennyi épült be beszédírója személyiségéből és viszont. Helmut Schmidt, volt német kancellár beszédírója a nyolcvanas évek végén kiadta visszaemlékezéseit, amelyekből kiderül, hogy a kancellár még egy fogadáson elhangzó, néhány perces beszédének szövegét is mindig elkészíttette beszédírójával. Utódja, Kohl kancellár viszont hajlamos arra, hogy beszédeit a helyszínen improvizálja, és mint megfigyelők megjegyzik, ez a spontaneitása, őszintesége miatt, az esetleges stilisztikai hibák ellenére is, sokszor pozitívabb hatású, mint a „hideg” és „elegáns” stílusú Schmidt beszédei. Ez a túlzott beszédírói igénybevétel hátrányait is jelzi. De néhány éve megírta memoárjait a nagy hatású szónoklatairól ismert Weizsäcker elnök beszédírója is. Ebből jól látható a csúcspolitikus és beszédírója kooperációjának lényege: Weizsäcker általában néhány vezérgondolatból álló vázlatot ad át beszédírójának, aki azután ezt „felöltözteti”, megszabott terjedelmű beszéddé formálja, majd az elnök még egyszer átdolgozza és kiegészíti. Végül is a beszédírót ugyancsak egyfajta szakértőnek tekinthetjük, aki a szépírói szempontokat „beviszi” a politikai szférába a kapcsolódási pontokon, és az író és a publicista szerepének néhány elemét veszi át.

3. A POLITIKUS KARRIERVONALAI

A nyugati országokban a hivatásos politikusok kariervonalai nagy eltéréseket mutat, szinte alig van olyan sajátosság, amelyet általánosnak, a modern politikai rendszerek többségére jellemzőnek tekinthetnénk. Például Angliában a központi és a helyi politikusok kariervútja között

nagyon kevés az átjárás, a helyi szintű politikusnak nem sok esélye van arra, hogy átkerülhet az országos politizálás színtereire. Németországban viszont az a főszabály, hogy nagyon kevés csúcspolitikus van, aki ne töltött volna be egykor helyi politikai pozíciót. Egy másik dimenzióban mutatja az eltérést a következő összehasonlítás. Franciaországban — az 1958-ban kezdődő V. Köztársaság óta — nagyon gyakori, hogy nem politikusi pályán befutott karrier után kerülnek emberek a politika csúcspozíciójába. Angliában vagy Németországban viszont ez elképzelhetetlen. A nagy eltérések miatt ezért ebben a részben inkább csak egy-egy dimenziót jelzünk, amelyek mentén legalább a szóródások láthatóbbá válnak.

a) *A politikusok rekrutációs bázisa.* Kissé egyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a hivatásos politikusok rekrutációs bázisát a fiatal diplomás férfiak jelentik. Bár a nők aránya a politikusi karrier alsóbb posztjain valamivel kedvezőbb, a csúcspozíciókat jelentő miniszteri posztokon már csak 6 százalék volt nő az elmúlt 40 évben a nyugat-európai országokban (Thiébault 1991: 19). A rekrutáció nemcsak a diplomásokra szűkül le, hanem ezen belül elsősorban a jogászai végzettségűekre — ez főleg az Egyesült Államokra jellemző —, illetve a tanári diplomások jelentik a legnagyobb rekrutációs bázist (Eulau 1960; Thiébault 1991: 20). A jogászok közül is elsősorban az ügyvédi pályáról mennek át később a fiatalalok nagy számban a hivatásos politikusi pályára, ami érthető, hisz az ügyvédi munka mintegy „mini környezetben gyakorolt” politikusi tevékenység.

b) *A politikai karrier kiindulópontjai.* Mint már jeleztem, ebben a tekintetben nagyok az eltérések az egyes országok között. Ezek főként három dologra vezethetők vissza. A karriernek kiindulópontjait befolyásolja az, hogy az adott ország a kormányformák skáláján a parlamenti vagy prezidenciális kormányzathoz közelít-e inkább. Hasonlóképpen befolyásolja az, hogy az adott ország centralizált-egységes, vagy ezzel szemben decentralizált-föderatív jellegű-e. Végül meghatározó tényező az is, hogy az illető ország pártjai milyen mértékben centralizáltak. Ezek után nézzük meg a politikai karriernek kezdőpontjait néhány nyugati országban.

Németországban a helyi pártszervezetek elnökségeiben kezdődik a tipikus politikai karrier, és a professzionálissá válás útját jelzi, ha a helyi állami szervekben egyszerű tanácstagból polgármesterré lép elő a helyi pártpolitikus. Itt kell bizonyítani annak, aki a párthierarchián feljebb kíván emelkedni, és tagállami szinten is parlamenti képviselőiségre pályázik. Csak e közbenső állomásról lehet országos szintre lépni, legyen szó akár párthierarchiában betölthető vezető pozícióról, akár a szövetségi parlamentbe való bejutásról. A központi pártvezérkarok rekrutációjára ezért mindenkor kötődik a tagállami szinten betöltött csúcspozíciókhoz. És viszont, akik eljutottak a párthierarchia csúcsára, ezután is harcba szállnak a tagállami miniszterelnöki és az ilyen szintű pártelnöki pozícióért (Herzog 1990: 43). Ez a modell tehát a fegyelmezett pártkatoná vonását erősíti meg még a csúcsra eljutott politikusokban is.

Bizonyos típusoknak ez a karriermodell nem túlzottan kedvező. Például az impulzív-debattőr típust a lassú, fokozatos emelkedés során hosszas erőpróbának teszi ki a pártapparátusok kontrollja és drillje, nagy kitartásra van szüksége ahhoz, hogy megmaradjon a politikusi pályán anélkül, hogy speciális képességei elsorvadnának.

Angliában az államszervezet egységessége miatt nem kötődik a karrier kezdete a helyi politikához. Aki az országos politikában kíván karriert befutni, annak inkább a központi pártszervek mellett kell eleinte valamilyen jelentéktelen pozíciót vállalnia, hogy innen azután megcélozhassa a parlamenti képviselőséget (Blondel 1991a: 6). A helyi politikusok nem kerülnek át a központi politikába sem a párt- sem az állami szervek szintjén. Fontos jellegzetesség az is, hogy nem politikai karrier után igen nehéz politikai csúcspozícióba kerülni, mert az angol alkotmányos szabályok szerint a miniszteri kinevezésnek előfeltétele, hogy az adott személy a parlament tagja legyen. Ez pedig a képviselőségért folytatott választási küzdelemben való helytállást jelent, ami a kompetitív politika körülményei között már ezen a szinten kizárja a nem professzionális politikust. S ha mégis egy párthoz közelálló szaktekin-télyt akarnak miniszterré kinevezni, akkor előtte lorddá üttetik, aki így, a felsőház tagjaként már kinevezhető miniszternek. A gyakorlatban azonban ez a megoldás nagyon ritkán fordul elő.

Franciaországban a politikai karrier két teljesen különböző irányból is indulhat. A karrier egyik útja itt is a helyi politizálással kezdődik, és innen vezethet városi tanácstagsághoz, majd — a párthierarchián belüli emelkedés esetén — városi polgármesteri pozícióhoz. A nagyobb városok polgármesteri tisztsége már fontos állomást jelent a központi politika posztjaihoz vezető úton és néhány év parlamenti képviselőség után — vagy anélkül — a legsikeresebbek miniszteri poszt várományosai lehetnek (Dogan 1975: 11; Blondel 1991b: 155). Francia specialitás, hogy a parlamenti képviselőségről miniszteri kinevezés esetén az alkotmányos szabályok szerint le kell mondani — a miniszteri poszt ideiglenessége pedig eleve prognosztizálható —, ezért gyakori, hogy a francia miniszterek párhuzamosan valamelyik nagyváros polgármesteri posztját is betöltik. Ez a megoldás megadja az élethivatásként űzött politikusi foglalkozáshoz nélkülözhetetlen háttérbázist, mint ahogy a legtöbb országban a miniszteri posztról való kiesés automatikusan a parlamenti képviselőségbe történő visszavonulással van lefedezve.

A másik karriervonal a miniszteri kabinetek tagságával kapcsolatos. Franciaországban az egyes miniszterek körül a saját minisztériumuk csúcán már az 1890-es években kialakult a miniszteri kabinet intézménye a mindenkor új miniszter tanácsadó és segítő szerveként. Az állandó minisztériumi közhivatalnok réteg fölött a kabinet a választási eredményektől függően rendre cserélődik, s így a győztes kormánypárt természetesen magával hozza új politikai prioritásait. A legtöbb nyugati országban a minisztériumok csúcseit elfoglaló politikusok stábjai (a miniszter helyettesei, a politikai államtitkárok, a parlamenti államtitkárok, az államminiszterek stb.) a győztes párt középszintű vezetőiből

rekrutálódnak. Ezzel szemben a francia miniszteri kabinetbe inkább a miniszter által kiválasztott, elsősorban személye iránt lojális, kezdő politikusok kerülnek. A későbbi csúcspolitikusok nagyobb része Franciaországban kabinetttagként kezdte pályafutását valamelyik miniszter mellett az elmúlt évtizedekben. (Egy-egy kabinet általában 8–10 főből áll, de a miniszterelnöké vagy a pénzügyminiszteré 30 fő is lehet, és amellet külső munkatársakkal is gyakran kiegészülnek a kabinetek.) Ez a fajta politikus-rekrutáció és szocializáció inkább a szervező típusú politikusokat hozza előtérbe, a fegyelmezett apparátus-embereket, és nem kedvez sem a vezér, sem a debattőr típusú politikusok kiválasztódásának. A későbbi miniszterek több mint egyharmada ilyen karriert futott be az elmúlt 40 évben, és ezek már eleve az ilyenfajta személyiségeket részesítik előnyben saját kabinetük felállításakor (Siwek-Poydesseau 1975: 18). Franciaországban a hivatásos politikus rétegek tehát erőteljesebben magukon viselik a közhivatalnok jellemzőit, mint az igazi parlamentáris kormányzás országaiban. Jóllehet a „hivatalnok-politikus” karriervonalnak ezt a dominanciáját egy időre megtörte az 1981-es szocialista váltás Franciaországban. Ekkor egy ideig a hagyományos nyugati minta érvényesült — tömegével kerültek csúcspozíciókba helyi pártpolitikusokból lett parlamenti képviselők —, de a fél-prezienciális minta szabályszerűségei szerint a miniszterek technokrata jellege azóta ismét felerősödött (Hähne-Kleszcz-Wagner 1987: 515–529).

Az *Egyesült Államok* modellje a politikusok karriervonalait illetően poláris ellentéte a francia mintának. Itt szinte kizárólag a helyi politika a karriervonal kezdőpontja, innen az út a tagállami parlamentbe vezet vagy a kongresszusi képviselőséghez — természetesen a versenyben való helytállás esetén. Kívülről csak nagy ritkán lehet csúcspozícióba jutni. Előfordul persze, hogy egy-egy szaktekintély elnöki tanácsadó lesz, és politikusi képességeket is felmutatva-szerezve ezután a politika magasabb köreiben is pozícióhoz jut. Ez azonban csak az elnök körüli végrehajtó hatalom szintjén valamelyik miniszteri poszt lehet, igazán a csúcsra jutni csak több éves választási küzdelemben való helytállás, és parlamenti pozícióban szerzett rutin után lehetséges.

Az európai utaktól lényeges eltérés, hogy politikai pozíciók elfoglalása mind helyi szinten, mind pedig magasabb, választott pozíciókra történő jelölés esetén kevésbé függ a szervezett párhierarchiák jóindulatától, sokkal inkább önön saját képességeikben bízó pályázóktól, akik kellő szervezés révén eséllyel indulhatnak a választási harcban. Amerikában ugyanis nincs folyamatos párttagság — bármely állampolgár regisztrálhatja magát a párton belüli „előválasztások” előtt az adott párt híveként, és ezzel jogot kap a szavazásra a párton belüli választásoknál, vagy maga is jelöltként léphet fel, és kitartó szervezés, megfelelő reklám és persze pénzügyi támogatók megnyerése esetén elindulhat a választásokon — minden előzetes pártapparátusi szelekció és jelölés nélkül. Így mindjárt a politikussá válás első fázisában próbára kell tennie a tömegek előtti szereplés, a tömegekre hatás képességét, majd felsőbb szinteken a debattőri készségeket, és továbblépni csak azok a politikus-

jelöltek tudnak, akik ezen a téren jó adottságokat mutatnak fel. Ha a francia mintában a miniszteri kabinettagsággal induló politikuskarrier a közhivatalnok típus vonásait erősíti, akkor itt a karizmatikus és népvézéri típusnak kedvező rekrutációs helyzet a demagógia irányában torzítja a politikusi szerepeket a tömegekre hatás állandó kényszere miatt.

Egy másik jellemzője ennek a „közvetlenségnek” a választókkal való folyamatos kapcsolattartás. Az egyéni érdekkijárásnak az Egyesült Államokban bevett formája a képviselőkhöz és a szenátorokhoz folyamodás. A nyolcvanas évek adatai szerint egy-egy képviselő heti 2500 levelet kap választókerületének polgáraitól, illetve olyan érdekegyesületektől, amelyek fontosak a későbbi újjáválasztása szempontjából. (A szenátoroknál ez a szám 6600 ilyen kérelmet jelent.) Ezeket a leveleket mindig meg kell válaszolni, a fontosabbak esetében lépni is kell a politikusnak az ügyben, mert a mulasztás végzetes lehet a következő választás kimenetelére. Persze egy sor sztenderd válaszformula, komputerizált eljárás segít a megoldásban, de a politikusok személyi stábjának nagy részét ez a levelezési munka köti le (Jann 1986: 232).

Az érdekkijáró jelleg erősödését különös módon kényszeríti ki az az eljárás, amely a hetvenes években honosodott meg az Egyesült Államok politikai életében. A fontosabb érdekegyesületek több-kevesebb rendszerességgel egy 0–100-as skálán osztályozzák a politikusokat aszerint, hogy az érintettek számára releváns döntéseik pozitív vagy negatív előjelűek voltak-e. Ennek megítélésére alkalmasak a politikusok nyilvános felléséreiről készített elmezések is, de segítette az utóbbi években az is, hogy az amerikai kongresszusban a név szerinti szavazások sokszorosára növekedtek (az 50-es években évenként 35–40 ilyen döntés volt, a 70-es években évente átlag 1140). A választókerületekben a helyi lapok mindig közlik képviselőjük név szerinti szavazatát, így az egyes érdekképviseleti szervek folyamatosan ellenőrizhetik a képviselő állásfoglalásait. Osztályzataikat ma már összegző kiadványok tartalmazzák, amelyekből bárki láthatja az egyes csúcspolitikusok támogatottsági indexét.

A karriervonal modelljeit összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a legtöbb nyugat-európai országban a politikusoknak elsősorban a pártapparátus és a párthierarchia belső harcaiban kell helytállniuk és egyszersmind a választók és a parlament előtti nyilvános fellépés képességét is el kell sajátítaniuk; ehhez képest sajátos a francia modell, amelyben a félbürokratikus politikus-karrier is megfigyelhető, míg az Egyesült Államokban ez teljesen hiányzik — mint ahogy a párthierarchiától függés is —, itt a legfontosabb a nyilvánosság előtti fellépés képessége.

4. A HIVATÁSOS POLITIKUS ALAKJÁNAK ELUTASÍTÁSA

A parlamentarizmus és a nyilvánosság előtti vitákon alapuló államvezetés a XVIII. századi Angliában formálódott ki. A kontinensről nézve a

művelt rétegek számára nem volt túlságosan vonzó az intrikáló és korrupt politikuscsoportok működése. E korszak politikai gondolkodói a politikai pártokat is csak „szükséges rosszként” ismerték el, de a demokrácia igazi formájának a régi görög idők közvetlen demokratikus megoldásait tekintették (lásd Hume 1968). Rousseau hosszú időre meghatározó erővel fogalmazta meg kételyeit a parlamenti képviseleti demokráciával szemben, amit a közvetlen demokráciához képest elfajzott állapotnak tekintett. A XIX. század végén, immár a pártokon nyugvó parlamentarizmusról szerzett több évtizedes tapasztalat birtokában a kontinens ismét nagyon határozottan kifejezte fenntartásait a nép akaratának hivatásos képviselőivel és pártvezérek általi közvetítésével szemben. A legkülönbözőbb irányzatok és gondolkodók tettek kísérletet olyan politikai formák kialakítására, amelyekben nincs helye a hivatásos politikus alakjának. A témáról írt nagy hatású összefoglaló művében Robert Michels a korszak politikai pártjait elemezve úgy vélte, hogy a demokráciában szükségképpen „kitermelődik” a hivatásos politikusok dominanciája, mint az „oligarchia vastörvénye”, mert nem lehet a hivatásos politikusok és pártjaik megjelenő közvetítő rétegét kiküszöbölni. Ez pedig azt jelenti, hogy ez a réteg rövid idő alatt önállósul a néppel szemben, és mint oligarchia maga uralkodik a demokrácia nevében a kismimizett nép fölött (Michels 1925).

A hivatásos politikusokkal szembeni ellenérzést az is csak néhány évtizedre csillapította, hogy a két világháború között a gomba módra szaporodó mozgalmak — szegycellék magukat pártnak nevezni a pártellenesség szellemi légkörében — diktatúrákat hoztak létre és szörnyűségeket műveltek. Az ötvenes, hatvanas években már nem volt talaja a parlamentarizmust megkérdőjelező ideológiáknak. A szocializmus országokban a sztálinizmus gépezetéről megkezdődött leleplezések világsszerte takaréklángra állították a parlamentarizmus képviseleti demokráciájával szembeni kritikákat. Ezek a kritikák azután a hetvenes évek végétől kaptak ismét előre. Aki ismeri Michelst és a múlt századvég totalitárius ideológiákat előkészítő szellemi termékeit a pártokról, a parlamentarizmusról és a hivatásos politikusokról, az a *déja vu* érzésével fogadhatja a nyolcvanas években a politika színterén megjelenő „zöldek” ideológusainak megállapításait.

Párttá formálódva a zöldek meg is kísérelték, hogy a gyakorlatban érvényt szerezzenek a hivatásos politikus alakjával szembeni álláspontjuknak; és különféle szervezeti formákkal igyekeznek útját állni annak, hogy a mozgalom tartósabban kiemelkedjen a tömegből és hogy állandó pártvezérkar alakuljon ki. A parlamentbe bekerült képviselőiket a rotációs elv révén igyekeznek megóvni attól, hogy őket is elérje az „eredendő rossz”, a hivatásos politikussá válás. Párthatározat kötelezi a képviselőket arra, hogy mandátumuk félidejéhez érve kollektíve lemondjanak, és így — a választási törvény értelmében — a zöldek pártja listáján utánuk következő személyek kerülnek be utódként a parlamentbe a következő félidőre (lásd Szabó M. 1984: 170–179; Dicke–Stoll 1985: 451–465; e megoldás alkotmányjogi problémáiról: Vogt 1983: 500–517).

Sziszifuszi küzdelemnek tűnik ez a harc, amelynek egyik jellemző paradoxona, hogy az elmúlt tíz év legharcosabb fundamentalistái — akik az eredeti „szép” eszményekhez ragaszkodva ellenzik a hivatásos politikusok körének rögzülését pártjukban — épp olyan változatlan személyi kört jelentenek, mint a parlamentarizmussal „megalkuvók”. Tény, hogy a modern társadalom körülményei között megszűntethetetlen a professzionális politikus réteg elkülönülése éppúgy, mint a jogászok, a tudósok, a művészek és a vállalkozók rétegének kialakulása. A nem hivatásos politikusok teljesítménye alacsony hatákonyságúak, elégtelenek a komplex politikai döntések meghozatalára, a szakmai és a politikai komponensek egyeztetésére. (Lásd ehhez például a nem hivatásosokra épülő hamburgi tartományi parlament „Feierabend-Parlament” jellege miatti kritikákat: Walter 1986: 388–395.)

5. A PROFESSZIONALIZÁLÓDÁS KEZDETEI A MAGYAR POLITIKÁBAN

Alig néhány évvel a többpártrendszerű parlamenti kormányzásra való áttérés után, nálunk még csak tendencia a hivatásos politikus alakjának formálódása, illetve a politikai szféra önálló „stábjának” megjelenése.

a) *A politikusok rekrutációs bázisa.* A monolit hatalomgyakorlás éveiben a hatalmi szféra aktorainak kiválasztását és karriervonalaitak döntően a nyilvánosság mögötti apparátus-harcokban való helyezkedés határozta meg. Ha kialakultak is viták a háttérben, inkább szakmainak álcázott érvekkel folytak, és iratlan, de kemény szabály volt, hogy e viták bármely momentumának nyilvánosság elé vitele diszkvalifikálást von maga után. A „háttér-pluralizmusból” önmagát zárta ki, aki érveivel valamelyik újság lapjain próbált hatást elérni (Pokol 1991). Ez a szocializációs modell kizárta, hogy a többpártrendszerre áttérés után ebből a stábból nagyobb számú hivatásos politikus lépjen színre, illetve épp a fordulat után bármilyen korábbi politikai pozícióban betöltött tisztség egy ideig diszkreditálta a korábbi hatalmi stáb résztvevőit. (Mint szervező emberek persze az utóbbi időben ismét megjelentek a korábbi hatalmi stáb fiatalabb tagjai.)

A professzionalizálódó politika így alapvetően más társadalmi alrendszerekből rekrutálta az első időszak pártjainak vezérkarait, a parlamenti képviselőket és a minisztériumok csúcsainak politikusait (minisztereket, államtitkárokat). Érdemes kiemelni, hogy az eddigiekben a politikusrekrutáció még csak néhány száz pozícióra korlátozódott — zömmel az előbb említettekre (a pártok központi vezérkara, a parlament és a minisztériumok csúcsai), mivel az egy központból építkező pártok helyi szervezetei még olyan gyengék, hogy hivatásos politikusokat csak kis számban igényelnek. Ebből következik az is, hogy pártpolitizálás és párton belüli akaratképzés csak a pártok vezérkarai körül folyik, aminek produktumait azután a tömegsajtó szervei — a különböző pártokhoz

kötődés szerinti irányzatossággal — országosan szétterftik. E néhány száz politikus pozícióra talán három fő rekrutációs bázist lehet említeni.

1. A társadalomtudományi jellegű intézetekből, egyetemi tanszékekről került ki egy nagyobb politikus csoport, az átalakulás utáni első hónapokban. Az SZDSZ és a FIDESZ gyakorlatilag teljes vezérkarát innen vette, de a többi pártban is számottevő az arányuk. Egy részük azelőtt is politizáló kedvű tudósként volt ismert, de a fiatalabb évfjárt döntő része már eleve csak fedezékként használta az akadémiai intézeteket és egyetemi tanszékeket a nyolcvanas évek közepétől egyre élénkülő hivatalos hatalomtól eltérő irányú politikai tevékenységéhez. Olykor meghökkentő látvány volt, hogyan válik valaki csapnivaló tudós-jelöltből kiváló parlamenti debattórré, de ugyanígy az ellentéte is, amikor országos szaktekintélyű tudósból gyenge képességű politikus bukkant elő. Mindez persze jól példázza, hogy mennyire más képességek kellenek a kétféle hivatáshoz.

2. Egy következő nagyobb csoport a jogászoké. A volt ügyvédi praxis nem egy esetben néhány parlamenti fellépés után egy-egy párt csúcsára vagy annak közelébe röpítette a rutinos szónokot. De kamatoztatható volt az egyszerű jogász szakismeret is, amely az íróktól és tanáremberekéntől népes politikai porondon jó helyzetbe hozta a nem ügyvéd jogászokat is.

3. Végül a rekrutáció harmadik csoportját a tanárokból lett politikusok köre szemlélteti, ahol a politikussá válás esélyeit megnövelte, ha a tanári pálya bizonyos írói, közírói múlttal is összekapcsolódott.

A rekrutáció kérdéskörében ki kell még emelni — a pártpolitizálás központi kiépítettsége miatt — az *újságírók politikuspótló szerepét*. A mai magyar politikai rendszerben a politizálás súlypontja — a pártállásponatok érvényre juttatásában — döntően a sajtóban, a rádió-, illetve tv-adások menetében formálódik ki. Amennyiben egy-egy nagyobb városban helyi politizálás — alapvető, országos alternatívák tekintetében — egyáltalán folyik, legnagyobbbrészt a központi pártvezérkaroknak a tömegmédiák által „szétterített” alternatívái körül szerveződik. Az egyes újságok, rádió- és tv-szerkesztőségek spontán módon egy-egy párttal, pontosabban ezeken belül is egy-egy irányzattal fonódtak össze az elmúlt években. Egy-egy pártvezér számára ma még fontosabb az, hogy maga mögött tudja a pártjához közelálló újság, rádió és tv-szerkesztőség riporterét, mint az, hogy elnyerje helyi pártszervezeteinek többségi támogatását. Ez az átpolitizálódás úgy is felfogható, mint a csökevényesen kiépült pártszerveződés „funkcionális ekvivalense”, a párt egyfajta központi tájékoztatási irodája, amely gyorsan szét tudja teríteni a politikai alternatívákat, és megnyeri a társadalom politizáló tagjainak támogatását. A helyi és a regionális hivatásos politikusok csoportjainak hiányát így a pártosan elfogult újságírók, riporterrek pótolják. Ez az elfogultság néha csak egyszerű tendenciózus szelekciót jelent az események bemutatásánál, de a legharcosabban párthű újságok, rádió- és tv-szerkesztőségek esetében sokszor „bértollnoki” teljesítmények is születnek egy-egy pártvezér és klikkje megbízásából. A szűkebb-

ben vett politikai alrendszer aktorai mellett így ma még a tömegkommunikációs szféra szereplőinek nagy része is mint politikuspótló működik, ám a következőkben csak a szűkebben vett politikusi pozíciók betöltőire figyelünk.

b) *A hivatásos politikusok háttérbázisa.* A nyugati politikusgárdák elemzésénél látható volt, milyen fontos kérdés a politikával az élethivatásként foglalkozó emberek számára az egzisztenciális biztonság megteremtése az egyes politikai pozíciók határozott idejű betöltésének feltételei között. A parlamenti képviselő vagy a nagyvárosi polgármester szintje felett már olyan munkateher nehezedik a vezető politikusra, amely teljes embert igényel, és elszakadást a korábban elért vagy remélt karriertől. Ezt hivatottak elősegíteni az egyes pártok nagy alapítványi intézetei, továbbképző központjai, vagy az olyan megoldások, amelyek a betöltött pozíció elvesztésekor a körből kihullóknak automatikusan „puhára esést” biztosítanak — miniszterség esetén parlamenti képviselőiségbe, vagy mint a franciáknál látható volt, polgármesteri pozícióba. Magyarországon ezt a problémát a politikai szféra belső megoldásokkal még nem rendezte el, hanem a környező társadalmi alrendszereket felhasználva oldja meg a kiesés utáni egzisztenciális biztonságot. A csúcspolitikusok egy részét tudományos intézetekben, egyetemi tanszékeken várják üresen tartott státusok, hogy a következő választások után bukás esetén „puhára essenek”, de feltehetőleg az ügyvédi irodák is felfogják a „kieső” jogászok egy részét. E kérdés megoldatlansága miatt azonban bizonyos esetekben megalázó egzisztenciális helyzetek alakulhatnak ki majd a választások után, ezért a következő évek egyik fontos feladatának tűnik a hivatásos politikusrétegek e problémájának megoldása. Ma már nem lehet megoldás az egyetemi-tudományos szféra ilyen célú „működtetése”, sem a régebbiről már ismert „sportállások” kreálása, vagy a hatalom szférájából kiesettek számára „kádementőnek” használt intézmények fenntartása. A társadalom számára olcsóbb, ha tisztán elkülönített eszközöket és intézményeket épít ki erre a célra magán a politika szféráján belül, ahelyett, hogy a többi társadalmi alrendszer működésében idézne elő torzulásokat, a politika e funkcionális problémájának megoldatlansága miatt. És ez a torzulás csak fokozza az abból eredő problémákat, hogy a tömegmédiákba települt politizálás ma amúgy is egy sor szociológust, politológust, történészt, jogászt stb. „kvázi-politikussá” tett az elmúlt években, és egyetemi-intézeti bázison tulajdonképpen pártideológiai, rosszabb esetben bértollnoki munkát végeznek egy-egy párt számára. A politikának tehát megfelelőbb, a társadalom számára pedig olcsóbb lenne, ha a politikai szférán belül építené ki a hivatásos politikusok egzisztenciális biztonságának kereteit.

c) *A hivatásos politikus típusai.* A néhány éves professzionizálódás után már mutatkozik a politikusok eltérő képességek szerinti „szóródása”. A már említett rekrutációs bázisok azonban nem mindegyik politikus típushoz adtak kellő emberanyagot. Például az egyetemi, akadémiai emberek nagy aránya inkább a pártszakértő típus kialakulásának kedvezett, csillogó parlamenti debattőrök viszont csak elvétve akadnak mai

politikusaik között. Ritka kivételként a FIDESZ pártvezér Orbán Viktor említhető, vagy Tölgyessy Péter is ebbe a csoportba volt sorolható, amíg nem a saját pártbarátaival folytatott harc kötötte le, és a demagóg-népvezéri stílust preferáló Torgyán József debattóri képességei is vitán felüliek.

A tömegekre hatni képes népvezér szintén hiánycikk politikusaik soraiban. A fentiekén kívül itt talán megemlíthető az ügyvédi rutint a politikába kiválóan átültető Kónya Imre, vagy Antall József eddigi teljesítménye. E típusok szélsőségre „hajlása”, például a debattóri szerep átalakulása a „héja” szerepébe, majd mindegyik nagyobb párt esetében megfigyelhető. Politikusaik nagyobb része azonban az eddigi tapasztalatok szerint inkább az organizátor típusú politikus képességével rendelkezik és a nyilvánosságtól elzárt bizottsági vagy frakció melletti munkában hasznosítható jobban. Plénum elé kerülve azonban a tudós körülményességével vagy a bürokrata unalmasságával szólnak fel. Nem lehet persze tudni, hogy az első választás hőskorszaka után, az új párterőviszonyok mellett milyen arányban fogják ezek végleg elhagyni a politikai arénát. Egy részük feltehetően már alkalmatlannak bizonyult a politikus szerepre. Figyelve a nyilvánosság elé lépő politikusok sorainak átrendeződését, láthatóan maguk az érintettek is tisztában vannak ezzel és levonták a szükséges konzekvenciákat. Mindenesetre egy maroknyi tehetséges politikus már „színen van”, és a következő választások utáni politika professzionalizálódása már magasabb szinten folytatódhat.

HIVATKOZÁSOK

- Blondel, Jean 1991a. Cabinet Government and Cabinet Ministers. In: J. Blondel–Louis Thiébault (ed): *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. London: Macmillan 5–18.
- Blondel, Jean 1991b. *The Post-Ministerial Careers*. In: J. Blondel–Louis Thiébault (ed): *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. London: Macmillan 153–173.
- Dicke, Klaus–Tobias Stoll 1985. Freies Mandat, Mandatverzicht des Abgeordneten und das Rotationsprinzip des Grünen. *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 4, 451–465.
- Dogan, Mattei 1975. The Political Power of the Eastern Mandarins. Introduction. In: M. Dogan (ed): *The Mandarins of Western Europe*. New York: A Halsted Press Book. Saga Publications. 3–24.
- Eulau, Heiunz–J. D. Sprague 1964. *Lawyers in Politics*. New York: Boods-Merril.
- Hähne, Roland–Anette Kleszcz-Wagner 1987. Technokraten oder Politiker. Die linke Elite in Frankreich 1981 bis 1986. *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 4, 515–529.
- Herzog, Dietrich 1990. Der moderne Berufspolitiker. In: H. G. Wehling (Hrsg.): *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer. 28–50.
- Hume, David 1968. Über das Faktionwesen. In: Lenk–F. Neumann (Hrsg.): *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*. Luchterhand
- Jann, Werner 1986. Kein Parlament wie jedes andere. Die veränderte Rolle des Kongresses im politischen System der USA. *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 2, 224–247.

- Michels, Robert 1925. Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Leipzig.
- Pokol Béla 1990. *A professzionális intézményrendszerek elmélete*. Budapest: Felsőoktatási Koordinációs Iroda.
- Pokol Béla 1991. A professziótól a professzionális intézményrendszerig, *Szociológiai Szemle*, 1.
- Pokol Béla (1992). Jogpolitika és jogrendszer. *Magyar Közigazgatás*, 2.
- Szabó Máté 1984. *Zöldek, alternatívok, környezetvédők*. Budapest, Gondolat.
- Thiébault, Louis 1991. The Social Background of Western European Cabinet Ministers. In: J. Blondel-Louis Thiébault (ed): *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. London: Macmillan 5–18.
- Siwek-Pouydesseau, Jeanne 1975. *Franch Ministerial Staffs*. In: M. Dogan (ed): *The Mandarins of Western Europe*. New York: A Halsted Press Book, Saga Publications 196–209.
- Vogt Helmut 1983. Die Grünen in den Parlamenten der Bundesrepublik. Ein Soziogramm. *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 4, 500–517.
- Walter, Thomas (1986): Parlamentsreform in Hamburg: Es bleibt beim „Feierabend-Parlament“. *Zeitschrift für Parlamentsfrage*, 3, 388–395.
- Weber, Max 1970. *Állam, politika, tudomány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

GYŐRIVÁNYI GÁBOR

A rendszerváltozás játéka

A játékelmélet társadalomtudományi alkalmazása viszonylag rövid múlt-
ra tekint vissza. Az első lökést Neumann J.–O. Morgenstern: *The theory
of games and economic behavior* című művének megjelenése adta. Az
eredetileg tisztán matematikai elmélet tehát a közgazdaságtan szűkebb
területén át szüremkedett be a társadalomtudományokba, így máig is
magán viseli a közgazdasági gondolkodás jellegzetességeit. Betagozódik
ezáltal a társadalomtudományoknak abba a nagy vonulatába, amely úgy
tekinti a társadalmi folyamatokat, mint az érdekei maximális érvényesíté-
sére törekvő egyén ésszerű döntéseinek következményét, s ebben meg-
egyezik a közgazdaságtan profitmaximalizálási hipotézisével. Ugyan-
akkor a játékelmélet nem vette át szükségszerűen a piac hipotézisét, sőt
éppen az olyan piaci kudarcok elemzésével, mint a külső gazdasági
hatások (externáliák), nagymértékben hozzájárult napjaink talán leg-
dinamikusabban fejlődő közgazdasági irányzatának, a nem piaci döntés-
hozás gazdasági elméletének, a „public choice theory”-nak a kialakulá-
sához.

Mi is tulajdonképpen a játékelmélet, hiszen az elnevezésből igazán
sok, egymástól meglehetősen távol eső dologra gondolhatnánk. Lénye-
gében az a tudományág, amely azt vizsgálja, hogy miképpen hozzák meg
az emberek döntéseiket, ha ezek eredménye mások egyidejű döntéseitől
függ. Az ilyen helyzet talán legismertebb példája a játék, pontosabban
az egyik fajtája, az úgynevezett stratégiai játék. Ebben arról van szó, hogy
az egyes játékosoknak megfelelő stratégiát kell választaniuk ahhoz, hogy
minél többet nyerjenek, miközben tudják, hogy a többi játékos ugyan-
erre törekszik, és hogy választásaikkal kölcsönösen befolyásolják *nyere-
ményüket*. A stratégiaválasztásnál tehát két hatás érvényesül párhuzamo-
san, egyrészt vonzanak a saját lehetőségek, másrészt óvatosságra intenek
a többi játékos mesterkedései. A két hatás között kell megtalálni a
helyes *egyensúlyt*, amely az adott helyzetben az egyénnek, illetve ha

mindannyian racionálisan végiggondolják a lehetséges *kimeneteleket*, az összes játékosnak garantál bizonyos nyeresémet, tükrözve a *körülményeket*. Ezzel a néhány mondattal már meg is ismerkedtünk a játékelmélet kulcskifejezéseivel: a körülmények természete, stratégia, cselekvés, kimenetel, egyensúly, nyereség.¹

Ezek azok a gondosan definiált alapfogalmak, amelyekre azután a játékokat leíró elmélet épül. A játékelmélet azonban nem csupán leíró jellegű, hanem megpróbál oksági magyarázatokat és előrejelzéseket is adni. Eppen az egyensúlyi helyzet megtalálása jelenti az előrejelzést a cselekvő személyek döntéseiről, és az egyensúlyhoz tartozó kimenetelekről.

Nyilvánvaló, hogy a társadalom kapcsolatrendszerének jelentős része hasonló az előbbiekből játéknak nevezett helyzethez, vagyis az egyének kölcsönös függőségét tükrözi. Különösképpen áll ez a politikára, amelynek viszonylag kisszámú résztvevője állandóan szemmel tartja egymást, és ennek megfelelően igyekszik olyan politikai stratégiát kialakítani, amellyel a lehető legnagyobb sikert biztosítja magának (szavazatot, hatalmat stb.). A politikának ez a jellegzetessége sarkallt arra, hogy megpróbálkozzam az 1989-1990. évi rendszerváltozás eseményeinek elemzésére a játékelmélet eszköztárával.

Mielőtt rátérnék az egyes konkrét játékok elemzésére, érdemes áttekinteni a játékelmélet két alapföltevetését. Az egyik jellemző: a módszertani individualizmus. Ez azt állítja, hogy a társadalmi folyamatokat az emberek preferenciái és választásai alapján érthetjük meg.² Ez a politika esetén azt jelenti, hogy a döntéshozó hatalmi szférát, politikai intézményeket nem tekinthetjük mitikus intézménynek, mint a hegeli államot, amely ideális módon a közjóért tevékenykedik, mintegy az emberek feje fölött, hanem mindig individuumból halmazáról kell beszélnünk, akik egyéni preferenciáik alapján hozzák meg döntéseiket. Egy érdekcsoport nem tud lobbyzni, csak a csoport egyes tagjai, egy parlamenti frakció nem tud megszavazni valamit, csak az egyes képviselők stb.

Mindez nem jelenti azt, hogy ne dolgozhatnánk a kényelmes és már megszokott fogalmakkal, mint csoporttudat, csoport érdek, pártok, törvényhozás, bürokrácia stb., de mindig tisztában kell lennünk azzal, hogy a mélyben az egyének preferenciái és döntései állnak. Világos persze, hogy a dolog fordítva is igaz, vagyis a különböző társadalmi hatások (tradíció, csoportnyomás stb.) hatnak az egyén preferenciáinak kialakulásában. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a két irány hermeneutikus kört alkot. A társadalomtudós feladata eldönteni, hogy kutatása tárgyát melyik kiindulópontból közelíti meg. A játékelmélet a módszertani individualizmus hipotézisét választotta.

A második alapvető föltevés a cselekvés célszerűségét fogalmazza meg. Ezt azért érdemes hangsúlyoznunk, mivel eltér a hagyományos szociológiai elemzések jelentős részének módszerétől, amely az egyéni cselekvés és valamely mért változó közti korrelációt vizsgálja. A külső változók, mint jövedelem, iskolai végzettség, lakáshelyzet, nem stb. és a

cselekvés közti korrelációt egyszerűen oksági kapcsolatnak tekintve gyakran elsikkad a tény, hogy az emberek célszerűen választanak cselekvési alternatíváik között. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden döntés előtt a lehetőségekről tudatosan listát készítenének az emberek és részletes kalkulációkat végeznének. Éppen ellenkezőleg, főképp ösztöneik, szokásaik, iskolázottságuk, általánosságban szocializációjuk segítségével „rövidre zárják” a komplex és átláthatatlan helyzeteket. A célszerű választás elve a játékelméletben egyszerűen csak azt jelenti, hogy modellünkben úgy vesszük figyelembe a játékosok értékrendjét, szocializációját stb., mintha elvégezték volna a személyes preferenciákon alapuló részletes kalkulációt.

KÉTSZEMÉLYES NEMKOOPERATÍV JÁTÉK: MSZMP–ELLENZÉK

A II. világháború után hosszú évtizedekig egyetlen játékos uralta Magyarországon a politikai játékkeret, az MSZMP. A hivatalostól eltérő vélemények szinte kizárólag a magánszférában, illetve a látens nyilvánosság keretei között mutatkozhattak meg. A nyolcvanas évek végére azonban, elsősorban a Szovjetunióban bekövetkezett változások hatásaként nyilvánvalóvá vált, hogy a már korábban megszerveződött, de politikai szempontból jelentéktelen csoportosulások (Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, Márton Áron Társaság, Szabad Kezdeményezések Hálózata stb.) kilépnek a politikai porondra. Ez a kilépés kezdetben nem kifejezetten politikai síkon történt, de csupa olyan témakörben, amelynek jelentős politikai konnotációja is volt, mint például a környezetvédelem, szociális gondoskodás, kultúra. Az események azonban fölgyorsultak, és 1989 elejére már viszonylag szervezett politikai ellenzék alakult ki, ami elkerülhetetlenné tette a kétszereplős politikai játszmat.

A játék tétje a többpártrendszer kialakulása volt, és a helyzet kétszereplős nemkooperatív játékként modellezhető. Mindkét játékos, az MSZMP és az ellenzék is két-két stratégialehetőséggel rendelkezett, aszerint, hogy tevékenyen előmozdítják-e a többpártrendszer megvalósítását, vagy sem. A lehetséges kimeneteket kétszer kettes táblázatok (úgynevezett kifizetómátrixok) tartalmazzák (1. ábra), amelyeknek sorai az ellenzék, oszlopai az MSZMP stratégiáit jelentik. Az első táblázat celláiban az ellenzék, a másodikban az MSZMP nyereményértékei találhatóak ordinális skálán mérve³, ahol az 1 a legkisebb, a 4 pedig a legnagyobb nyereséget jelzi.

		I. MSZMP		II. MSZMP	
		Támogat	Ellenez	Támogat	Ellenez
ELLENZÉK	Támogat	4	2	2	1
	Ellenez	3	1	3	4

1. ábra

Az ellenzék célja a többpártrendszer megvalósulása volt, hogy lehetőség nyíljon demokratikus választáson történő megmértetésre. Így számára a legkedvezőbbnek az a kimenetel mutatkozott, amikor mindkét fél a többpártrendszer támogatása mellett dönt (4). Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a hatalmat és az erőszakszervezeteket szilárdan birtokló MSZMP-vel való komoly összecsapás hatalmas költségekkel járna (2), így a cél, a többpártrendszer elérése érdekében kedvezőbb az a kimenetel, amely a kezdeményezés lehetőségét az MSZMP-nek engedi át (3). Ekkor viszont fennáll a veszély, hogy az MSZMP a status quo fönntartása mellett dönt, ami számára nagyon kedvező (4), viszont az ellenzék számára a lehető legrosszabb alternatíva (1). Az MSZMP-nek a konfrontáció számított a legrosszabb kimenetelnek (1), vagyis a status quohoz való ragaszkodás az ellenzék mind erőteljesebb föllépése közepette, hiszen ez a nemzetközi elszigetelődést és a teljes belső presztízsvesztést jelentette volna. A többpártrendszer elfogadása esetén viszont az aktív kezdeményezés kecsegtetett nagyobb nyereséggel (3).

Az egyensúlyi pontot jelen esetben nagyon egyszerű meghatározni, ugyanis az ellenzéknek van egy domináns stratégiája⁴. Ha ugyanis a többpártrendszer mellett teszi le a voksot, akkor az MSZMP választásától függetlenül többet nyer, mintha a másik stratégiája mellett döntene ($4 > 3$, $2 > 1$). Az MSZMP-nek ugyan önmagában nincs domináns stratégiája, de mivel a játékelmélet föltételezi, hogy a játékosok ismerik egymás stratégiáit és nyereményeit, az MSZMP számára az egyetlen racionális döntés a többpártrendszer elfogadása ($2 > 1$).

Ugyanerre az eredményre jutunk, ha a játék Nash-féle megoldását⁵ keressük. Ez a minimax elvet hívja segítségül az egyensúly kiszámításához. Az ellenzék esetében az első stratégia a minimax, hiszen az MSZMP bármely stratégiája esetén az ellenzék első stratégiájának nyereménye minimum a 2, míg a másodiké csak 1. Az MSZMP esetében az első oszlop minimuma 2, míg a második oszlopé 1, így szintén az első stratégia a minimax stratégia.

Mindkét fél számára a többpártrendszer igenlése volt tehát a kedvező stratégia, aminek következménye a kerekasztal-tárgyalások összehívása lett.

KEREKASZTAL: A POTYAUTAS PROBLÉMA

Az MSZMP és az ellenzék közti játék tehát, mint az előzőekben láttuk, szükségszerűen vezetett el a többpártrendszer elfogadásához, és az átmenetre vonatkozó megállapodáshoz a kerekasztal tárgyalásokon. Az igazi konfliktus nem is a tárgyalásokon részt vevő küldöttségek között, hanem azokon belül alakult ki.

Az ellenzéken belüli konfliktus a játékelmélet talán legtöbbet használt modelljével jellemezhető, amely a közjavak és a magánjavak kapcsolatát vizsgálja. Ezt a helyzetet Mancur Olson: *A kollektív cselekvés logikája* című könyve (1965) elemezte behatóan. Az alapgondolat az, hogy ha egy csoport közös javakat biztosít tagjai számára, akkor a tagok igyekeznek mintegy potyautasként használni a csoport nyújtotta lehetőségekből, miközben a közös költségekhez nem, vagy alig járulnak hozzá. Ez a potyautas attitűd, vagy játékelméleti nyelven dezertáló stratégia a csoport minden tagját kísérti, ám súlyos veszélyeket is hordoz. Mert igaz ugyan, hogy a többiek döntését adottnak véve a dezertáló általában jobban jár, mint a kooperáló, ám a dezertálók arányának növekedésével csökken az egyes kooperálók, dezertálók és a közösség együttes eredménye is. Ha tehát mindenki dezertál, akkor eredményük egyénileg és együttesen is rosszabb lesz, mintha mindenki kooperált volna. Márpedig az ilyen szituáció egyensúlyi pontja a kölcsönös dezertálás.

A kerekasztal-tárgyalások során az ellenzék minden tagja szembetűnően magát a közjó és a magánjó konfliktusával. A közjó kifejezés itt olyan hatást jelöl, amely az EKA minden tagjának hasznos volt, és rendelkezett a közjavak két fő tulajdonságával, az oszthatatlansággal és az egyes tagok kirekesztésének lehetetlenségével. Ezt a tárgyalásokból eredő közös jót modellünkben a többpártrendszer elfogadása és az átmenet kereteinek rögzítése jelenti. Magánjavakként pedig bizonyára a leendő választók szimpátiáját, illetve majdani szavazataikat tekintették az egyes pártok.

Nyilvánvaló, hogy az ellenzéki pártok elsősorban az MSZMP-vel szembenálló tömegek szavazataira építettek, így azok a pártok, amelyek az MSZMP-vel való együttműködés látszatát el tudták kerülni, komoly haszonnövekedésre számíthattak. Természetesen minél több ilyen párt van, annál inkább eloszlanak a radikálisan antikommunista szavazatok, így az egy pártra jutó haszonnövekedés a dezertáló stratégiát folytató pártok növekedésével egyre csökken. Ha pedig a dezertáló pártok száma eléri egy bizonyos küszöbértéket, a játék kimenetele mindenki számára a lehető legkedvezőtlenebb lesz, vagyis nem születik megállapodás.

A kialakult játék meglehetősen nehézkesen kezelhető formálisan, mivel elég sok szereplője van, annyi, ahány tagja volt az ellenzéki kerekasztalnak. A lényegét azonban jól szemlélteti két kiválasztott játékos kifizető mátrixa:

		„B” PÁRT	
		Kooperálás	Dezertálás
„A” PÁRT	Kooperálás	$S_A; S_B$	$S_A - r_A; S_B + R/[n-k]$
	Dezertálás	$S_A + R/[n-k]; S_B - r_B$	$p^1(S_A + R/[n-k]) + p^2(0);$ $p^1(S_B + R/[n-k]) + p^2(0)$

2. ábra

A cellákban S_A és S_B az A illetve B párt szimpatizánsait jelenti, míg r_i azon ingadozókat, akik csupán aszerint döntenek, hogy melyik párt foglal el radikálisabb antikommunista álláspontot. Az n számú pártból a kooperálókat k -val jelöljük, és

$$R = \sum_{i=1}^k r_i$$

A jobb alsó cellában egy várható érték található, ahol P^1 annak a valószínűsége, hogy a két játékos kölcsönös dezertálása még nem borítja föl a megegyezést, míg P^2 annak a valószínűsége, hogy fölborítja ($P^1 + P^2 = 1$). Az előbbihez $S_A + R/[n-k]$ nyereség tartozik (itt is feltételezve, hogy a plusz szavazatnyereség egyenletesen oszlik el a dezertáló pártok között), míg az utóbbihoz 0.

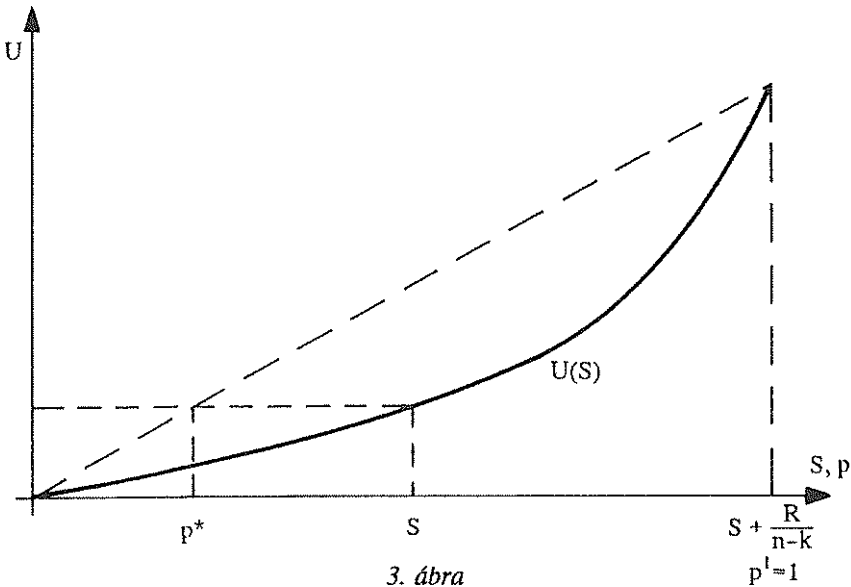
A stratégiák megválasztását két fő sajátosság határozza meg: egyrészt a párt tényleges súlya, ereje, másrészt a kooperálók számára vonatkozó becslés.

Jelölje először A és B az SZDSZ-t és a FIDESZ-t. A kerekasztal-tárgyalások idején még mindketten jelentéktelen, tömegtámogatás nélküli értelmiségi csoportosulást jelentettek, vagyis S_A és S_B értéke meglehetősen kicsi volt, olyannyira, hogy valamelyikük egyoldalú dezertálása esetén az $S_i - r_i$ érték könnyen a parlamentbe jutás küszöbértéke alatt maradhatott volna, amelynek hasznossága 0. Ezzel szemben R értéke S -hez viszonyítva nagy, így egészen kicsi P valószínűség mellett is nagyobb nyereséget biztosít a jobb alsó cella kimenetele, mint $S_i - r_i$. Ez különösképpen akkor igaz, ha a kooperálók száma (k) nagy, amit joggal becsülhetett így az SZDSZ és a FIDESZ, feltételezve, hogy a többi párt tartja magát a politikai erkölcs bizonyos értékeihez, legalábbis a *pacta sunt servanda* elv erejéig.

Az SZDSZ és a FIDESZ számára az előző megfontolások alapján a kölcsönös dezertálás volt a domináns stratégia, sőt minden $P^1 \geq P^*$ esetén (3. ábra) egyben optimális stratégia is. Nem szabad ugyanis elfeledkeznünk arról, hogy a cellák hasznosságokat jelölnek, amit jelen esetben a nyert szavazatok számával modelleztünk. Valójában azonban korántsem biztos, hogy a hasznosság a nyert szavazatok lineáris függvénye. A függvény alakját nagymértékben befolyásolja a politikai stílus is. Az

SZDSZ és a FIDESZ politikai stílusa sokkal dinamikusabb és kockázatosabb volt, mint a többi párté, ami részben ugyan a pártok méretéből származott, de sokkal inkább meghatározó elemei voltak az életkor, világnézet, életstílus stb. Ezt a kockázatvállaló dinamikus attitűdöt konvex jóléti függvénnyel jellemezhetjük, ami esetünkben tovább növeli a jobb alsó cella értékét, hiszen a konvex görbe definíciójának megfelelően:

$$U[P^1(S+R/[n-k])+P^2(0)] \leq P^1 U(S+R/[n-k]) + P^2(0)$$



3. ábra

A játékelmélet segítségével tehát jól illusztrálható az SZDSZ és a FIDESZ viselkedése. Mi a helyzet a történelmi pártok esetében? Újjászervezésük ekkor még eléggé kezdeti állapotban van, de hagyományaik alapján bizonyára reménykednek egy közepes szavazói támogatásban. Ugyanakkor az is nyilvánvaló számukra, hogy szavazótáboruk szinte teljes mértékben kommunistaellenes, vagyis $S_i - r_i \approx 0$. Helyzetük tehát a következő preferencia sorrenddel jellemezhető:

$$S_i + R/[n-k] > S_i > P^1(S_i + R/[n-k]) + P^2(0) > S_i - r_i$$

Ez tipikus fogolydilemma szituáció, ahol a domináns stratégia, a dezertálás nem jelent egyben optimális stratégiát is, hiszen a kölcsönös kooperálás nagyobb hasznot nyújt.

A fogolydilemma feloldásának eszköze a kölcsönös bizalom és a tárgyalásos megegyezés. A kölcsönös bizalom adott volt a történelmi pártok között, így lehetőség nyílt a kooperáló stratégia választására. Természetesen az így elvesztett szavazatokat igyekeztek később visszaszerezni. Ehhez a szociáldemokraták úgy próbáltak lehetőséget biztosítani

tani, hogy csak fenntartásokkal írták alá a megegyezést, mintegy keverve a stratégiákat. A kiszáradt megpróbálták a játékot több lépésben lejátszani, az első lépésben kooperálva, az egyezmény aláírásával, a második lépésben pedig dezertálva, a megvalósítás akadályozásával, vagyis a népszavazási kampányban való nagyon aktív részvétellel. Ez azonban inkább csak utólagos korrekcióra adott lehetőséget, ami már egy másik játék volt. Az eredeti játék egy lépéses lejátszását ügyesen kikényszerítette az SZDSZ és a FIDESZ a jó időzítéssel. Ha ugyanis az adott játékban a játékosok nincsenek kényszerítve arra, hogy döntéseiket egy időben hozzák meg, akkor a másik becsapásának veszélye csökken, és valószínűbb a megegyezés.

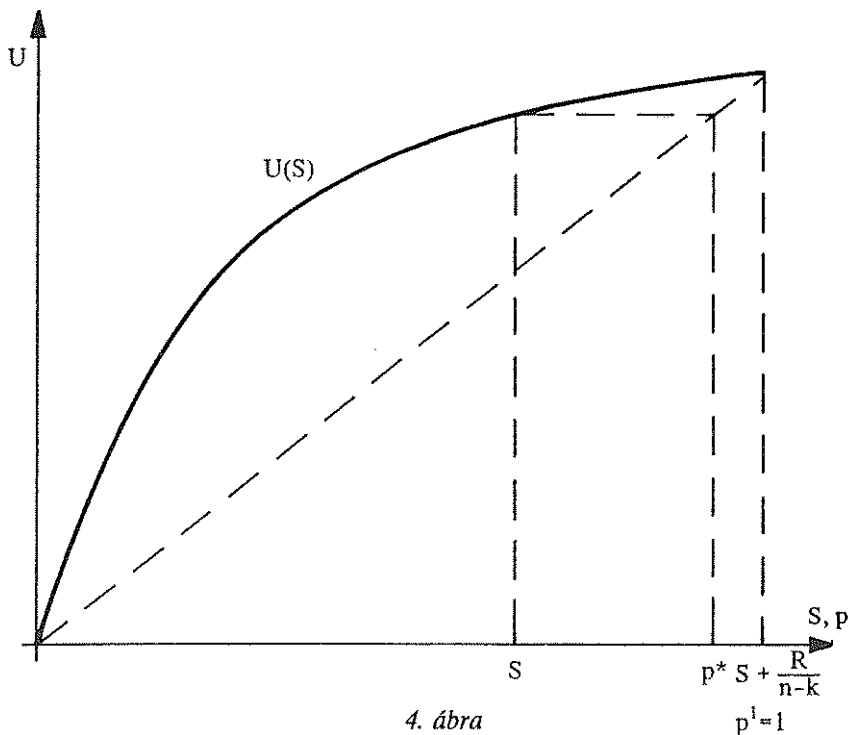
A játék egyidejű lejátszása az MDF-et érintette a legérzékenyebben, hiszen a többlépéses, tárgyalásos megoldás esetén, mint a legnagyobb súllyal rendelkező ellenzéki párt, minden bizonnyal keresztülvihette volna saját akaratát.

Esetünkben az MDF a játékelméletben „chicken dilemma” néven ismert helyzetben volt. Ez nevét az amerikai huligánok azon játékaról kapta, amelyben két kerékkel a felezővonalon autóznak egymással szemben. Aki tovább kitart, az a győztes, aki pedig elsőnek elkapja a kormányt, az a „chicken”, a gyáva. A legrosszabb kimenetel tehát az összeütközés, majd az, hogy valakit gyávnak kiáltanak ki. Ezt követi a status quo fönnyaradása, ha egyikük sem tart ki, míg a győzelem a legjobb kimenetel.

Ha játékunkban A és B az SZDSZ-t és az MDF-et jelenti, aszimmetrikus helyzet alakul ki. A szabad demokratáknak domináns stratégiája a dezertálás, míg a magyar demokraták chicken-dilemmában vannak, amelyben, hogy elkerüljék a katasztrofális eredményt, belekényszerülnek a „chicken” szerepének vállalásába. Az MDF preferencia sorrendje ugyanis a következő:

$$S+R/[n-k] > S > S-r > P^1(S+R/[n-k]) + P^2(0)$$

Ez a preferencia sorrend elsősorban annak a következménye, hogy az MDF a nyári választásokon elért elsőpró sikere után komoly tömegtámogatásra számíthatott. Olyan nagy volt tehát az S értéke, hogy az r szavazóréteg leválása után is komoly erőt jelentett. Ugyanakkor az MDF, mint legnagyobb ellenzéki párt dezertálása — nagy valószínűséggel — a megegyezés lehetetlenné válását és így a rendszerváltozás megnehezülését vonta volna maga után, vagyis P értéke megközelítette az 1-et, különösen, ha figyelembe vesszük az MDF kockázatkerülő politikai stílusát (vö. a „nyugodt erő” későbbi szlogenje), amely konkáv jóléti függvénnyel jellemezhető (4. ábra).



A Demokrata Fórum tehát csapdahelyzetbe került, amely súlyos veszteségeket okozott számára. Ez annak a következménye, hogy az MDF rossz játékot játszott. A kerekasztal-tárgyalások során a már korábban eldőlt „többpártrendszer: igen-nem” játszma szép végjátékával foglalkozott, és nem ismerte föl idejében a tényleges játékot, amelybe kellő időben be lehetett volna építeni dezertálást akadályozó tényezőket. A megegyezés aláírásának így is történelmi jelentősége van, megteremtve a békés átmenet lehetőségét, és a többpártrendszer kialakulásának intézményi feltételeit is.

PÁRTIDENTITÁSOK KIALAKULÁSA

1989 őszére az ellenzéki pártok már jelen voltak a köztudatban, de az emberek nagyon keveset tudtak róluk, főleg a közöttük lévő gondolkodásbeli, ideológiai és egyéb különbségekről. A kerekasztal-tárgyalások befejezésekor kirobbant vita és a népszavazási kampány volt az az időszak, amikor az ellenzéki pártok először próbálták a nyilvánosság számára is megfogalmazni jellegzetességeiket, miközben maguk is formálódtak. A folyamatot nyilvánvalóan befolyásolta a közelgő választások szorítása.

Gyakran megkülönböztetnek kétféle — karrierista és a paternalista — politikai motívumot (Van den Doel 1979: 103–104). A karrierista tiszta típusa az elért szavazatok számát kívánja maximalizálni, míg a paternalista az általa tisztelt értékek lehető legtökéletesebb megvalósulását tartja szem előtt. Az előbbi a választók támogatását célnak tekinti, a politikát pedig eszköznek, míg az utóbbi éppen fordítva gondolkodik.

A valóságban politikusaink és pártjaink természetesen nem tartoznak egyik típushoz sem. A paternalista ugyanis nem valósíthatja meg elképzeléseit szavazatok nélkül, a karrierista viszont nem kárpótolhatja magát a választóknak tetsző értékrend hangoztatása nélkül. Így a politikusok kénytelenek kombinálni a karrierista és paternalista motívumokat.

A cél tehát a szavazatok maximalizálása, de csak a saját értékrenden belül. Minden párt és politikus bizonyos ideológiával szimpatizáló szavazóréteget céloz meg azzal, hogy konkrét politikai programot hirdet meg. Ha elkezd „fölvizezni” ezt a programot, ezzel ugyan nyerhet másoktól szavazókat, de kockáztatja saját híveinek elidegenedését is. Minden politikus vagy párt valamilyen módon (közvéleménykutatás, ráérzés stb.) felbecsüli a szavazópolgárok értékrendjének eloszlását. Ezen becslésnek, és a többi párt értékrendjének, valamint lehetséges „fölvizezési” stratégiájának megfelelően választja ki saját „fölvizezési” stratégiáját. Ha ennek a játéknak létezik egyensúlyi pontja, akkor az éppen a pártok ideológiai képét és az ezen pártokkal és ideológiákkal azonosuló választóknak a pártok számára kölcsönösen elfogadandó eloszlását tárja elénk, amelyben egyetlen párt sem érez ösztönzést a változtatásra.

Két párt esetén létezik ez az egyensúlyi pont, mégpedig úgy, hogy a két párt azonos képet mutat, és ez a szavazók ideológiai eloszlásának mediánjában helyezkedik el, föltételezve, hogy a szavazók eloszlása a normális eloszláshoz hasonló. Ekkor ugyanis a mérsékelt szavazók száma jóval nagyobb, mint a szélsőségeseké, így mindkét párt ösztönzést érez arra, hogy kevés szélsőséges hívének fölládozása árán sok mérsékelt szavazót nyerjen. Ezt a Downs-féle konvergencia elvet (Downs 1957) jól tükrözi a fejlett kétpárti demokráciák működése is. Az USA két nagy pártja például szinte teljesen azonos programmal rendelkezik, amely jól illeszkedik egy átlag amerikai szavazó elképzeléseihez. Az angol példa is megerősíti a konvergencia elvet, amint azt Robertson (1976) kutatásai mutatják. Tartalomelemzés segítségével hét dimenzióban vizsgálta a munkáspárt és a konzervatívok programjait 1924 és 1966 között. Mindkét pártot meglehetősen mobilnak találta a politikai térben: a hét dimenzióból hatban jelentős közeledés következett be.

Többpárti rendszer esetén azonban, így Magyarországon is sokkal bonyolultabb a helyzet. A konvergencia elv itt csak részben érvényes. Vegyünk például egy pártot, amelynek monopóliuma van az ideológiai spektrum bal oldalára. Ha elmozdul a közép felé, akkor kezdetben több szavazót nyer, mint ahányat veszít a bal oldal szélén elhelyezkedő választók közül. Ám ahogy mind jobban tart a közép felé, egyre több baloldali szavazót veszít, míg a nyeremény egyre kisebb lesz, hiszen egyre

inkább meg kell osztania a mérsékelt szavazókat a jobb oldalról közelítő pártokkal. A pártok adott száma és a szavazók értékrendbeli eloszlása ismeretében viszonylag könnyen számolható lenne az egyensúlyi pont. A többpártrendszerben azonban bármikor alakulhatnak új pártok, és ez bonyolítja a helyzetet. A pártok túlzott középre tartásának nem csak az szab korlátot, hogy egyre kevesebb szavazó nyerhető, hanem az is, hogy egy esetlegesen újonnan alakuló pártot a korábban még kitartó, de már részben elidegenedett szavazó inkább magáénak érez. Így hirtelen nagyobb szavazó bázis szakadhat le egy pártról.

Úgy gondolom, hogy valami hasonló játszódott le az MSZMP esetében. A párt megszűnése, illetve átalakulása határozott lépést jelentett a politikai közép irányába, amivel az MSZP-nek valóban sikerült megnyerni (megtartani) bizonyos mérsékelt értelmiségi réteget, valamint a vidéki lakosság egy részét. Az újjáalakuló MSZMP viszont az ideológiailag elidegenedett szavazókat gyűjtötte maga köré, csökkentve ezzel az MSZP szavazóbázisát.

Mindeddig eltekintettünk a játékelmélet egyik alapvető jellegzetességétől, a manipulálhatóságtól (Gibbard-Satterthwaite tétel⁶). Feltételeztük, hogy a játék során minden játékos valódi preferenciáinak megfelelően cselekszik, illetve komolyan megváltoztatja azt. A politikai valóságban azonban ez korántsem így van. A manipuláció lehetősége a választók és a pártok számára egyaránt adott.

A választókat elsősorban a koalícióképzés körüli bizonytalanságok készítetik, az őszinte szavazás helyett, stratégiai megfontolásokra. Nemcsak egyszerűen arról van szó, amit a választások második fordulójában megfigyelhettünk, hogy a harmadiknak bejutott kis párt szavazói a két nagy párt egyikére szavaztak inkább, hogy ne vesszen el szavazatuk. A stratégiai megfontolások lehetősége már korábban is fennállt. Könnyen elképzelhető olyan helyzet, amikor a választó nem az általa preferált pártra szavaz, mert föltételezi, hogy olyan koalícióba lépne be, amelyből számára már kevesebb haszon származna, mint egy valójában kevésbé preferált párt győzelme, illetve várható koalíciója esetén. Ilyen helyzetben lehetett a termelőszövetkezetekben dolgozó falusi lakosság azon része, akik az MDF-et preferálták, mégis az MSZP-re szavaztak. Nagy valószínűségűnek becsülték ugyanis az MDF–FKGP koalíciót, és félve a kiszagdák földprogramjától, olyan szavazási stratégiát választottak, ami egy esetleges MDF–MSZP koalíció irányában manipulálja a választásokat.

Természetesen a pártok is éltek a manipulálás lehetőségével. A nyilvánosság előtt igyekeztek a becsléseik szerint legnagyobb hasznot hozó véleményt hangoztatni, miközben a valóságban csak alig, vagy egyáltalán nem módosították eredeti elképzeléseiket. Ilyen lehetett a Demokrata Fórumnak az a döntése, hogy tényleges programjukkal szemben, propagandájukban ők is a radikális rendszerváltásra helyezik a fő súlyt (tavaszi nagytakarítás, Tovarisi konyec, lehulló címer stb.), fölismelve, hogy az embereket főképp ez foglalkoztatja (vö. Angelusz–Tardos 1991).

A VÁLASZTÁSOK

A választások játékelméleti leírásának egyik fő problémája az, hogy miként operacionalizálhatók a különböző stratégiák. Ennek egyik módja a jelöltek és a választók elhelyezése a politikai-ideológiai térben.

Már az előző pontban is csupa olyan fogalmat használtunk, amely térbeli modellt sugall (pártok közelsége egymáshoz és a szavazókhoz, bal- és jobboldal stb.). Downs (1957) nagyhatású könyve óta a politika térbeli modellezése széles körben elterjedt. Ő még csak egydimenziós bal-jobb skálán végezte vizsgálódásait, de követői már bonyolultabb képlettel dolgoztak, amelyben a különböző politikai vitatémák n -dimenziós eukleidészi tér egy-egy dimenzióját alkotják. Ebben a térben helyezkednek el a jelöltek és a szavazók, akik jóléti függvényeik segítségével döntenek.⁷

Ez a térbeli szemlélet sokszor igen gyümölcsöző, bár meglehetősen sok problematikus feltevéssel él. A legfontosabbak a következők:

1. A szavazók a politikusokat kizárólag politikai álláspontjuk alapján ítélik meg.

2. A politikai platformokat egy-egy egyenes reprezentálja a térben.

3. Az egyenesek minden pontjához az összes szavazó kapcsol egy hasznossági értéket.

4. Ezek a hasznossági függvények konkáv (vagy kvázi-konkáv) alakúak. Vagyis csak egy politika van, amely optimális a szavazó számára.

5. Az egyes választók optimális értékei szimmetrikusan oszlanak el a politikai térben.

6. A szavazástól való távolmaradás csak elidegenedés és közömbösség miatt lehetséges.

7. A politikusok elfoglalt helyzete változtatható, de azzal a megszorítással, hogy nem léphetnek át egymáson (az adott dimenzió az elhelyezkedési sorrendjük megmarad).

8. A politikai pártok között tökéletes a verseny (nincs semmilyen monopólium).

9. A politikusoknak teljes információ áll rendelkezésükre a választók hasznossági függvényéről, és a szavazók is tökéletesen ismerik a különböző politikai platformokhoz kapcsolódó költségeket és hasznot.

Az adott feltételek mellett tehát a választók, miután összehasonlítják a saját és a jelöltek preferenciáit, először arról döntenek, hogy elmennek-e választani vagy sem, majd pedig ha elmennek, akkor arra szavaznak, aki a legközelebb áll saját álláspontjukhoz.

Az első lépés tehát annak az eldöntése, hogy elmenjen-e valaki szavazni. A magyar választásoktól való nagymértékű távolmaradás mutatja, hogy a kérdés nálunk is jelentős. A „public choice” iskola megközelítésében a polgár akkor megy el szavazni, ha $M = PB + D - C > 0$ és úgy szavaz, hogy M értéke maximális legyen, ahol:

P: annak a valószínűsége, hogy a szavazat befolyásolja a választást,
B: a haszon különbsége a preferált és kevésbé preferált jelölt győzelme esetén,

D: magából a részvételtől származó kielégülés

C: a szavazás költsége.

Közömbösségről akkor beszélhetünk, ha az egyenletben $B \approx 0$. Ez esetben a polgár csak akkor szavaz, ha $D - C > 0$. Általában *D* értékét a politikai szocializáció hatásának tulajdonítják. Magyarországon a Kádár-rendszer igyekezett távol tartani az embereket az aktív politizálástól. Ez az attitűd mélyen beleivódott a választókba, és a *D* nagyon alacsony értékét vonta maga után. Az 1990-es választásokon megszűnt a deklaratív megjelenés kényszere is, ami szintén a távolmaradás esélyét növelte. Mindezt nem tudták kellően ellensúlyozni a *D* értékét növelő hatások, mint például a rendszerváltozásban való tevékeny részvétel érzése. A tömegek jelentős része különben is jórészt az elit kötérlhúzásának tekintette az eseményeket, ami szintén közrejátszott abban, hogy nem nagyon éreztek különbséget a preferált és a kevésbé preferált ellenzéki párt között ($B \approx 0$).

A kommunista utódpártok viszonylatában a *B* gyakrabban vehetett föl viszonylag magasabb értéket, ebben az esetben azonban más jellegű hatás érvényesülhetett, amely a választástól való távolmaradást ösztönözte. Ez a már korábban is említett potyautas probléma (Olson 1965). Az emberek tisztában voltak ugyanis azzal, hogy a rendszerváltozást az elsősorú többség igenli. Ilyen helyzetben viszont a *P* értéke rendkívül kicsi, vagyis az adott személy szavazata szinte alig befolyásolja a kedvező eredményt. Az individuális racionalitás ilyenkor a közös haszon költségek nélküli élvezetére ösztönöz, mondván: minek fárasszam magam, a rendszerváltozás úgyis megtörténik. A szavazáson való részvétel eldöntése tehát egyidejűleg két játékot rejt magában. Egyrészt a különböző pártok támogatói közti, másrészt a saját táboron belüli játékot.

Ha valaki úgy döntött, hogy részt vesz a választáson, akkor belépett a tulajdonképpeni szavazási játékba. Ebben a pártok stratégiáit a politikai térben való elhelyezkedésük és elmozdulásaik jelentik, míg a választók stratégiái az egyes pártokra való szavazás. A játék során a pártok várható szavazattöbbségüket próbálják maximalizálni, míg a szavazók úgy választják ki stratégiájukat, hogy a számukra elérhető hasznosság várható értéke, vagyis az egyes jelöltek győzelme esetén elérhető haszon és az adott jelölt győzelmi valószínűségének szorzat-összege legyen maximális. Az egyes jelöltek győzelme esetén nyújtott haszon viszont a jelölt stratégiájától függ, vagyis a politikai térben való elhelyezkedésétől. Ez a haszon például számítható a pártok és szavazók helyvektorainak különbségéből, persze megfelelő súlyozással, hiszen a különböző dimenziók különböző fontosságúak. A „nemzet” dimenzió például, egyes pártok elképzeléseivel szemben, jóval kisebb jelentőséggel bírt a „rendszer” vagy a „szociális érzékenység” dimenziónál (Angelusz–Tardos 1991).

A megoldás kulcsa tehát a pártok kezében van, ők alakítják ki a stratégiai egyensúlyt, a politikai térben való elhelyezkedésükkel. A választó dolga ezután csak az, hogy a helyzetet mintegy természet elleni játékként értelmezve hasznossági kalkulációjának megfelelően leadja szavazatát.

KORMÁNYALAKÍTÁS — KOALÍCIÓS JÁTÉKOK ÉS ALKUDOZÁS

Az előzőekben csupa olyan játékról volt szó, ahol a játékosok egymás lehetséges stratégiáit számba véve külön-külön döntöttek. Nem volt lehetőség információcserére, a lépések összehangolására, alkudozásra és közös stratégia kialakítására. A politikának viszont éppen az a jellemzője, hogy szövetségekötések és ellenszövetségek, állandó tárgyalások és alkudozások alakítják. Ezekkel foglalkozik a kooperatív játékok elmélete.

Elvileg semmi újat nem ad a játékelmélethez a kommunikáció és a koordináció lehetősége. Az individuális racionalitás előfeltéveséből következik ugyanis, hogy bármely egyensúly, akár kooperatív módon értük el, akár nem, mindenképpen nemkooperatív egyensúly, hiszen egy koalíció is csak akkor marad stabil, ha tagjai nem éreznek ösztönzést arra, hogy egyoldalúan kilépjenek belőle, és más szerződést kössenek. Ha azonban nemkooperatív játék módjára (stratégiai vagy extenzív formában) modellezzük az olyan eseményeket, ahol fennáll a kommunikáció lehetősége, hallatlanul bonyolult játékokhoz jutunk. A kommunikáció ugyanis rengeteg új stratégia feltételezését eredményezheti, mint például a fenyegetés, a döntések időzítése, félrevezetés stb. Ezen bonyolult stratégiavariációk elemzése helyett a játékelmélet kifejlesztette a kooperatív játékok kezelésének leegyszerűsített formáját. Ez a karakterisztikus függvényforma⁸ a konfliktusok és tárgyalások lehetőségeire koncentrált, illetve azokra a forrásokra, amelyeket az emberek megpróbálnak elosztani a kooperatív játék során.

A karakterisztikus függvény a koalíciók minden lehetséges felállításához rendel egy hasznosság értéket, amelyet a koalíció tagjai cselekvésük koordinálásával biztosíthatnak maguknak. Ha például a választások utáni koalícióképzést mint egy (194: 165, 91, 44, 33, 21, 21) alakú kvótajátékot vizsgáljuk (ahol az első szám a szükséges többséget, a többi a pártok képviselői helyeit jelenti), és az egyszerű többséget, vagyis a kormányalakítás lehetőségének hasznosságát 1-nek vesszük, míg a kormányalakításra való képtelenséget 0 hasznosságúnak, akkor a játék karakterisztikus függvény formája a következő:

$$\begin{aligned}
v(\text{MDF}) &= v(\text{SZDSZ}) = v(\text{FKGP}) = v(\text{MSZP}) = v(\text{KDNP}) = v(\text{FIDESZ}) = 0 \\
v(\text{MDF}; \text{SZDSZ}) &= v(\text{MDF}; \text{FKGP}) = v(\text{MDF}; \text{MSZP}) = 1 \\
v(\text{MDF}; a; b) &= 1 \\
v(a; b; c) &= 0 \\
v(\text{MDF}; a; b; c) &= 1 \\
v(a; b; c; d) &= 0 \\
v(\text{MDF}; a; b; c; d) &= 1 \\
v(\text{SZDSZ}; \text{FKGP}; \text{MSZP}; \text{KDNP}; \text{FIDESZ}) &= 1 \\
v(\text{MDF}; \text{SZDSZ}; \text{FKGP}; \text{MSZP}; \text{KDNP}; \text{FIDESZ}) &= 1
\end{aligned}$$

ahol a, b, c, d tetszőleges pártot jelöl az MDF kivételével, és $a \neq b \neq c \neq d$

A karakterisztikus függvény tehát a lehetséges helyzetek leírását adja. A játék leírása után két kérdés merülhet föl, hasonlóan a nemkooperatív játékok esetéhez: az egyik, hogy léteznek-e a lehetséges kimenetek közül olyanok, amelyek stabilak más ajánlatokkal szemben, a másik, hogy ha léteznek ilyen kimenetek, akkor mekkora hasznosságot nyújtanak a koalíció egyes tagjainak. E két kérdés megválaszolása jelenti a játék megoldását.

A játékelméleti logika követése természetesen vezet el az egyik megoldáshoz, a maghoz (core), amely elnevezéssel a nem dominált kimenetek halmazát jelöljük. A mag így éppen azokat a lehetséges koalíciókat, illetve a hozzájuk tartozó nyereményeket foglalja egybe, amelyeknek megváltoztatása esetén a koalíció legalább egy tagja rosszabbul járna.

Mivel azonban a játékok jelentős részének nincs magja, más részüknek pedig túlzottan nagy magja van, sok más megoldáskonceptiót is kidolgoztak, mint a stabil halmaz, alkudozás halmaz, kompetitív megoldás, K -stabilitás stb. Ezek a tiszta játékelméleti logikán túl általában további követelményeket vezetnek be. Vegyük például a Shapley-féle megoldást⁹. Ez a „fair”-ség bizonyos szemléletet alkalmazza, úgy, hogy egyenlő valószínűségűnek tekinti a koalícióba való belépés sorrendjét. Ennek alapján kiszámítható, hogy átlagosan mennyivel járul hozzá egy játékos a koalíció értékéhez, amely „fair” alap a nyeremény elosztására. A mi parlamenti játékunkra a Shapley érték így alakult:

$$\begin{aligned}
&\text{Az MDF-re } 3/30 + 10/60 + 10/60 + 5/30 = 36/60, \\
&\text{az SZDSZ, FKGP és az MSZP esetében} \\
&\quad \text{egyenként } 1/30 + 2/60 + 1/30 = 6/60, \\
&\text{míg a KDNP-re és a FIDESZ-re } 1/30 + 1/60 = 3/60
\end{aligned}$$

Ha tehát mind a hat parlamenti párt részt vett volna egy kooperatív játékban, akkor a játék Shapley értelemben vett igazságos megoldása a $(36/60, 6/60, 6/60, 6/60, 3/60, 3/60)$ nyereményérték lenne.

Mit jelenthet a nyeremény politikai értelemben? Nyilvánvaló, hogy a hatalomban való részvétel, az ország irányítása fölött gyakorolt ellenőrzés mértékét. Ez gyakorlatban a fő politikai funkciók, elsősorban a kormánypozíciók, vagyis a tárcák elosztását jelentheti. A teljes parla-

menti nagykoalíció esetén tehát a Shapley-féle megoldás szerint a tárcákat $36/60, 6/60, 6/60, 6/60, 3/60, 3/60$ arányban kellett volna elosztani.

A valóságban természetesen egészen más koalíció alakult. Azt, hogy ki kivel köt koalíciót a tiszta játékelmélet segítségével nem lehet megjósolni, hiszen matematikai szempontból az egymást nem dominálók koalíciók egyenértékűek. Ha azonban adott a koalíció, akkor a különböző megoldási koncepciók becsülni tudják a játék kimenetelét. Érdeemes megnézni, hogy ezek a becslések mennyire illeszkednek a valósághoz.

A választások után nem meglepő módon a három „természetes szövetséges”, az MDF, az FKGP és a KDNP lépett koalícióra. A tárcák elosztása $(13/18, 4/18, 1/18)$ arányban történt. Vajon mennyiben felel meg a kooperatív játékok modelljében javasolt megoldásoknak?

A játék karakterisztikus függvény alakja a következő:

$$\begin{aligned} v(\text{MDF}) &= v(\text{FKGP}) = v(\text{KDNP}) = 0 \\ v(\text{MDF;FKGP}) &= 1 \\ v(\text{MDF;KDNP}) &= v(\text{FKGP;KDNP}) = 0 \\ v(\text{MDF;FKGP;KDNP}) &= 1 \end{aligned}$$

Először nézzük ismét a Shapley-féle megoldást, de most nem formálisan számítva, hanem táblázatos formában, amit a játékosok kis száma már inkább lehetővé tesz.

Az alábbi táblázat összefoglalja az összes lehetséges sorrendet, ahogy a három párt beléphet a koalícióba, és jelzi, hogy az adott sorrend esetén az egyes pártok mennyit adnak hozzá a koalíció értékéhez. Karakterisztikus függvényünknek megfelelően ez az érték abban az esetben lesz 1, amikor a soronkövetkező belépő párt biztosítja a többséget, egyébként 0, hiszen a csatlakozással a karakterisztikus függvény értéke nem változik, 0 vagy 1 marad. A táblázat első sorában például az MDF lép be a koalícióba elsőnek, és marginális hozzájárulása a koalíció értékéhez 0, hiszen egyedül nincs többsége. Sorrendben a második belépő, az FKGP 1-re növeli a koalíció értékét, amely az vesztesből nyertessé vált ezzel a csatlakozással. A harmadiknak belépő KDNP marginális hozzájárulása szintén nulla, mert már nem változtat a koalíció nyertes voltán:

	MDF	FKGP	KDNP
MDF, FKGP, KDNP	0	1	0
MDF, KDNP, FKGP	0	1	0
FKGP, MDF, KDNP	1	0	0
FKGP, KDNP, MDF	1	0	0
KDNP, MDF, FKGP	0	1	0
KDNP, FKGP, MDF	1	0	0

A Shapley-féle megoldás logikája szerint tehát összesen hat lehetséges állapot van, amit egyenlő valószínűséggel veszünk figyelembe. Ezek értékéhez az MDF és az FKGP is három egységgel járul hozzá, míg a

KDNP 0-val. Így az egyes pártok átlagos hozzájárulása, és ennek következtében a játék értéke: $(3/6, 3/6, 0)$ vagyis egyszerűsítve: $(1/2, 1/2, 0)$.

Ugyanerre az eredményre vezet az úgynevezett „kernel”, vagy K -stabilitás¹⁰ számítása is. Ez általában egyáltalán nincs így. Jelen esetben az egybeesés annak a következménye, hogy a marginális hozzájárulásnak csak akkor van zérustól különböző értéke, ha a belépő tag egyben döntő jelentőségű a koalíció szempontjából. Ha a modellt úgy konstruáltuk volna meg, hogy a kisebb koalícióknak is lenne értéke, illetőleg a már győztes koalícióba való belépés tovább növelné a koalíció értékét, akkor a Shapley-féle megoldás különbözne a „kernel”-től. Ez utóbbiban ugyanis éppen az kap nagy hangsúlyt, hogy melyek a koalíció döntő jelentőségű (pivotal) tagjai. Játékunkban a kulcstagok az MDF és az FKGP.

A „kernel” definíciójának megfelelően állítsuk párba a koalíció tagjait, és nézzük meg, hogy a maximális többletek mikor egyenlők, vagyis mikor kiegyensúlyozott a koalíció. Az MDF és az FKGP esetében a következő egyenletet kapjuk:

$$S_{MDF,FKGP} = 1 - U_{MDF} = S_{FKGP,MDF} = 1 - U_{FKGP}$$

Az MDF és az FKGP ugyanis kulcstagok, és így képesek a koalíción kívüli erővel szövetekezni. Például az MDF választhatja az SZDSZ-szel való nagykoalíciót. De mivel az SZDSZ nyeresége az eredeti koalícióstruktúrában 0, hiszen nem tagja a győztes koalíciónak, így $U_{MDF,SZDSZ} = U_{MDF}$ és az $e(MDF,SZDSZ) = 1 - U_{MDF}$. Hasonló a helyzet a kiszegzardék esetében is, noha nekik csak egyféleképpen van lehetőségük ellenkoalícióra, ha az összes eredeti koalíción kívüli erővel szövetekeznek. Itt is 0 azonban az összes többi partner értéke, ezért a maximális többlet: $1 - U_{FKGP}$. Az előzőekből pedig az következik, hogy $U_{MDF} = U_{FKGP}$.

A kereszténydemokraták esetében más a helyzet. Ők egyik párosításban sem képesek a harmadik fél bevonása nélkül koalíció alakítására, ezért:

$$S_{KDNP,MDF} = 1 - U_{KDNP} - U_{FKGP} = S_{MDF,KDNP} = 1 - U_{MDF} \text{ és}$$

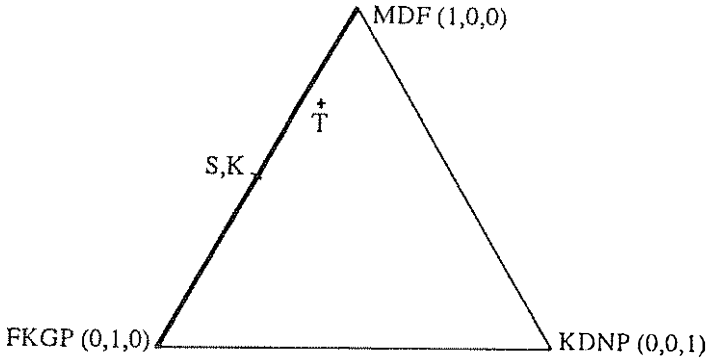
$$S_{KDNP,FKGP} = 1 - U_{KDNP} - U_{MDF} = S_{FKGP,KDNP} = 1 - U_{FKGP}$$

amiből következik, hogy $U = 0$, és a „kernel” pedig: $(1/2, 1/2, 0)$

A játék magja (core) már nem egyetlen értéket jelöl ki megoldásként, hanem a nem dominált kimenetek halmazát. A KDNP így ebben az esetben sem jut szóhoz, hiszen mindegyik hármas koalíciót dominál valamilyen MDF–FKGP koalíció, ugyanis ez utóbbi formációra való átváltás esetén az új koalíció mindkét tagja nagyobb hasznosságra tesz szert. Ennek megfelelően a játék magját jelentik mindazon kimenetel párosítások, amelyekre $U_{MDF} + U_{FKGP} = 1$. Mindez a karakterisztikus függvényből és a dominancia követelményéből következik, mert ha $(U_{MDF}, U_{FKGP}, U_{KDNP})$ számhármasság a mag egyik eleme, akkor igaznak kell lenniük a következő egyenlőtlenségeknek:

$$\begin{aligned}
 U_{\text{MDF}} + U_{\text{FKGP}} &\geq 1 \\
 U_{\text{MDF}} + U_{\text{KDNP}} &\geq 0 \\
 U_{\text{FKGP}} + U_{\text{KDNP}} &\geq 0 \\
 U_{\text{MDF}} + U_{\text{FKGP}} + U_{\text{KDNP}} &= 1 \\
 U_{\text{MDF}}; U_{\text{FKGP}}; U_{\text{KDNP}} &\geq 0
 \end{aligned}$$

Ezek az egyenlőtlenségek pedig csak az $U_{\text{MDF}} + U_{\text{FKGP}} = 1$ érték esetén állnak fenn. Ha a három párt hasznosság értékeit derékszögű koordináta-rendszerben ábrázoljuk, akkor az $(1,0,0)$, $(0,1,0)$, $(0,0,1)$ pontok által kifeszített háromszög határolja a koalíciós játék lehetséges kimeneteleit. A játék magja a háromszög azon oldala, amely az MDF és az FKGP tengelyt köti össze, mint azt az 5. ábra mutatja, amely megjelöli a Shapley-értéket (S), a „kernelt” (K) és a ténylegesen megvalósult kimenetelt is (T).



5. ábra

Egy másik megoldási javaslat az úgynevezett alkudozás halmaza (bargaining set)¹¹. Ez esetünkben a valódi kimenetel sokkal tágabb, de jó becslését nyújtja. Ha eltekintünk a formális definícióktól és jelölésektől, a gondolatmenet nagyon könnyen érthető. Eszerint egy koalíció akkor tekinthető stabilnak, ha a tagok meg tudják védeni saját nyereségüket abban az esetben, amikor egy másik tag megpróbálná fölrúgni a koalíciót. Ezt akkor képesek megtenni, ha a fenyegetésre olyan ellenfenyegetéssel válaszolnak, amelynek valóra váltásával nemcsak ők járnak legalább olyan jól, mint az eredeti koalícióban, hanem az új koalíciós partnerek is legalább annyi haszonra tesznek szert, mintha az eredeti fenyegetővel lépnének egyezsége. Azon kimenetek alkotják az alkudozás halmazát, amelyek megvédhetők minden fenyegetéssel szemben. Két fajtáját szokás megkülönböztetni aszerint, hogy az ellenlépést egy játékos (B_1) vagy játékosok csoportja (B_2) teszi.

A mi példánkban a kormányalakítási alkudozás B_2 halmaza a következőképpen alakul:

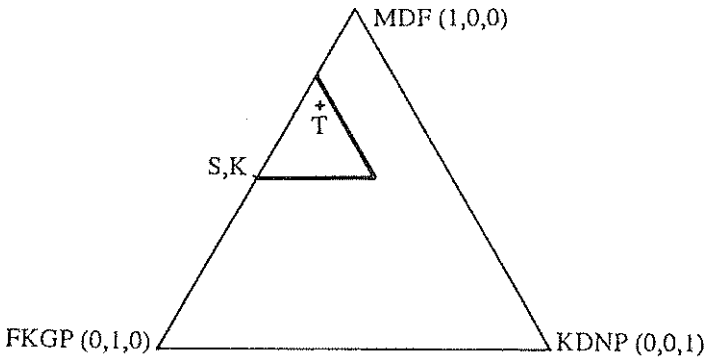
1. Tegyük fel, hogy $U_{\text{MDF}} < 1/2$, és az MDF megfenyegeti két partnerét a kilépéssel, és mondjuk az MDF-SZDSZ nagykoalícióval. Az FKGP

és a KDNP együtt képtelen ellenfenyegetésre, hiszen ha közös nyereségük nagyobb mint $1/2$, akkor nem tudnak úgy ajánlatot tenni a többi pártnak, hogy maguk ne járnának rosszabbul, tehát $U_{MDF} > 1/2$.

2. Tegyük fel, hogy $U_{FKGP} < 1/5$, és az FKGP megfenyegeti partnereit, hogy kilép és koalíciót alkot az ellenzéki pártokkal (a függetleneket is pártnak tekintve), egyenként $1/5$ nyereséget ajánlva nekik. Ekkor az MDF és a KDNP képtelen közös ellenlépésre, hiszen csak a fenyegető FKGP $1/5$ -énél kisebb értéket tudnának felajánlani saját veszteség nélkül, ami nyilvánvalóan kedvezőtlenebb ajánlat a potenciális partnerek számára, mint amit a fenyegetőző FKGP kínált. Ebből következően: $U_{FKGP} > 1/5$.

3. A KDNP nem tud kizárni az alkudozás halmazból elemeket, hiszen fenyegetésre is képtelen, ugyanis ereje az ellenzék összes többi tagjával sem elegendő ahhoz, hogy többséget alkosson. Így a KDNP hozzájárulása B_2 -höz üres halmazt képez.

A 6. ábra jól szemlélteti az alkudozás halmazt és azt is mutatja, hogy a tényleges kimenetel az elmélet által jósolt területre esik.



6. ábra

A B_1 jelölésű alkudozás halmaz annyiban különbözik az előzőtől, hogy itt az ellenfenyegetésre egy párt részéről kerül sor.

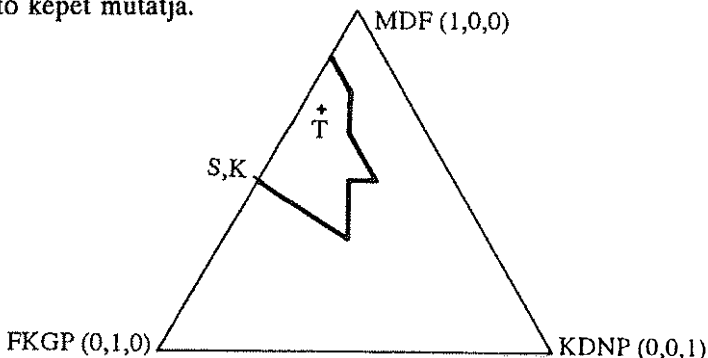
1. Láttuk, hogy ha $U_{MDF} < 1/2$, és az MDF a koalíció felrugásával fenyegetőzik, akkor az FKGP-nek és a KDNP-nek nincs lehetősége közös ellenfenyegetésre. B_1 definíciója azonban megengedi az FKGP ellenlépését a KDNP nélkül is, amivel csökkenthető az alkudozás halmaz nagysága. Ennek azonban korlátja van. Ha ugyanis $U_{FKGP} > U_{MDF}$, és az MDF fenyegetőzik például MDF-SZDSZ nagykoalícióval, az FKGP-nek nincs ellenlépése, mivel ehhez az SZDSZ mellett még további pártokra lenne szüksége, ajánlani viszont csak $1 - U_{FKGP} < 1 - U_{MDF}$ -et tud saját haszna csökkentése nélkül. Ebből következik, hogy $U_{MDF} > U_{FKGP}$.

2. Ha $U_{FKGP} < 1/7$, akkor $U_{MDF} > 5/7$ (föltéve, hogy az U_{KDNP} nem lehet nagyobb U_{FKGP} -nél, hiszen ereje kisebb). Ez esetben viszont az FKGP fenyegetésére, amely az SZDSZ-nek és az MSZP-nek $2/7$ -et, a

többieknek pedig $1/7$ -et ajánl, az MDF-nek nincs ellenlépése, hiszen ő sem tud $2/7$ -nél többet ajánlani a többséghez szükséges pártoknak.

3. A KDNP ebben az esetben sem tud fenyegetni.

A fenti megfontolások alapján a B_1 alkudozás halmaza a 7. ábrán látható képet mutatja.



7. ábra

AZ ÁTALAKULÁS HOSSZÚ TÁVÚ JÁTÉKAI

Az új kormány megalakulásával formálisan megtörtént a rendszerváltás, valójában azonban ez csak a kezdeti lépést jelentette. Az igazi átalakulást csak a gazdasági szerkezet átformálása és a társadalom minden rétegében meghonosuló demokrácia hozhatja meg. Ez azonban éveket igényel, és sok-sok egymásba kapcsolódó játék folyamata, amely magába foglalja a gazdasági faktort éppúgy, mint a politikai struktúrát és a bürokráciát.

A játékokban egyének és intézmények egyaránt résztvehetnek. A legfontosabb játékosok maguk a szavazópolgárok és a politikusok, akik elfogadják, illetve elfogadtatni próbálják a változásokat; a vállalati, pénzügyi és kormányzati bürokrácia tagjai, akik a megvalósítást elősegíthetik, vagy nagymértékben akadályozhatják; és a különböző elithez tartozók, akik motorként vagy fékként egyaránt működhetnek.

Az intézmények közül azok vonhatók be játékelméleti modellbe, amelyek egy bennük lejátszódó aljáték eredményeképpen viszonylag stabilnak tekinthetők. Ilyenek lehetnek a politikai pártok, a kormány, a kormányzati bürokrácia, a vállalatok és pénzügyi intézetek, a szakszervezetek, a hadsereg, az egyházak, a sajtó és a formálisan is megszerveződött nyomásgyakorló csoportok (pl. szakszervezetek klubja).

A nagyszabású játék során a kormányzat programrendszerének kezelésével foglalkozik. Ennek már tényleges formába öntése, a törvényszövegek elfogadása is egy aljáték, amelyben a játékosok, a kormány, a parlament és a külső nyomásgyakorló csoportok kooperatív játékot játszanak. A rendszerváltás szempontjából az igazán érdekes játék azonban a meghozott törvények alkalmazása. Itt a játékosok az

újonnan kinevezett politikai bürokraták mellett a helyén maradt régi bürokrata elit és a bürokrácia átlag tömege. Természetes, hogy a politikai és gazdasági átmenet megvalósításához szükség van a régi bürokrácia munkájára, ezért az új kormányzati bürokráciának olyan stratégiát kell választania, amely nem idegeníti el a hatalmas hivatalnokréteget.

Míg a kormányzat hasznát egyértelműen a program mind tökéletesebb megvalósítása jelenti, a bürokrácia esetében nehezebb meghatározni, hogy minek a maximalizálására törekszik. Ez például nyilvánvalóan függ a hierarchiában elfoglalt szereptől. Az alsóbb szinteken állók helyzete viszonylag biztos, így ők minden bizonnyal jövedelmük vagy hatáskörük növelésére törekszenek. A felsőbb szinteken, ahol a régi rendszer a politikai megbízhatóságot is elvárta, a cél a pozíció és a hatalom megtartása lehet az alkalmazott stratégia megválasztásakor. A játékosok között kooperatív alkudozás játék alakul ki, amelynek kimenetele a rendszerváltozás mikéntje lesz. Ez a játék még javában zajlik, bizonyítva, hogy a kommunista rendszer lebontása nem egyik percről a másikra történő „rendszerváltás”, hanem évekig elhúzódó rendszerváltási folyamat lesz.

JEGYZETEK

¹ *Cselekvésen* értjük a játékosok döntését az adott szituációban. A lehetséges cselekvések halmazát jelölje: $A=(a_1, a_2, \dots, a_j, \dots)$, ahol a_j a cselekvés j -edik alternatívája. Föltételezzük, hogy a cselekvés egy és csakis egy elemet választ ki az összes lehetséges kimenetelt tartalmazó (kimerítő) A halmazból.

Kimenetelnek nevezzük az $O=(o_1, o_2, \dots, o_k, \dots)$ halmaz elemeit, ahol o_k jelöli azt, amire egy adott cselekvés irányul. O halmaz tartalmazza az összes lehetséges kimenetelt (kimerítő) és elemei kölcsönösen kizárják egymást.

A körülmények természetén azt a feltételt értjük, ami lehetővé teszi, hogy egy adott cselekvés egy adott kimenetelhez vezessen. Jele: $T=(t_1, t_2, \dots, t_k, \dots)$. Akárcsak A és O , kimerítő halmaz T is, elemei pedig kölcsönösen kizárják egymást.

Stratégiának nevezzük azt a szabályt, amely a játék egymást követő lépéssorozatának minden egyes lépéséhez hozzárendel egy cselekvést.

Nyereségnek nevezzük az egyes kimenetekhez kapcsolt hasznosságokat. *Kifizető függvénynek* pedig azt a $v(s)$ függvényt, amely minden lehetséges stratégiavariációhoz egy és csakis egy nyereséget rendel.

² Két kimenetel o_1 és o_2 között akkor beszélünk az i -edik játékos szemszögéből gyöngé preferencia relációról, ha a játékos o_1 kimenetelt legalább annyira értékeli, mint o_2 -t ($o_1 R_i o_2$).

Egy játékos akkor és csak akkor preferálja szigorúan o_1 kimenetelt o_2 -vel szemben, ha $o_1 R_i o_2$ igaz, de nem áll fenn az $o_2 R_i o_1$. Jelölése: $o_1 P_i o_2$.

³ Az *ordinális hasznossági függvény* az a kimenetek O halmazán értelmezett függvény, amely O minden eleméhez egy $U(o)$ valós számot (hasznosságot) rendel, úgy, hogy $u(o_1) \geq u(o_2)$ egyenlőtlenség akkor és csak akkor igaz, ha $o_1 R o_2$ is igaz minden lehetséges $o_1, o_2 \in O$ esetén.

⁴ Az s_i^* stratégia akkor és csak akkor *dominálja* s_i stratégiát, ha $U_i(s_i^*, s_{-i}) \geq U_i(s_i, s_{-i})$ igaz minden lehetséges s_{-i} -re, ahol s_{-i} jelöli az i -edik játékos kivételével az összes játékos stratégiaválasztását: $s_{-i}=(s_1, \dots, s_{i-1}, s_{i+1}, \dots, s_n)$

- ⁵ Az $s^* = (s_1^*, \dots, s_i^*, \dots, s_n^*)$ vektort akkor és csak akkor nevezzük *Nash féle tiszta stratégia egyensúlynak*, ha a játék minden egyes i játékosára: $U_i(s_i^*, s_{-i}^*) \geq U_i(s_i, s_{-i}^*)$.
- ⁶ Legyen $R = (R_1, R_2, \dots, R_n)$ az a vektor, amely magába foglalja egy csoport minden egyes tagjának preferenciáit a kimenetek O halmazán. Szociális döntési függvénynek nevezzük azt a $G(R, O) \rightarrow O$ hozzárendelést, amely az individuális preferenciák függvényében választ közösségi kimeneteket O halmazból.
Egy szociális döntési függvény manipulálható, ha létezik legalább egy i játékos, úgy, hogy valamely R_i tettetett preferenciasorrend esetén:
 $G(R_1, \dots, R_{i-1}, R_i', R_{i+1}, \dots, R_n, O) \neq G(R, O)$
Gibbard-Satterthwaite tétel: Ha O -nak több mint két eleme van, valamint ha G nem manipulálható és egyetlen szociális döntési kimenetelhez vezet, akkor G diktatórikus. (Bizonyítást lásd: Ordeshook, 1986. 86–88.)
- ⁷ A térbeli választási játék általános alakjára vonatkozóan lásd Ordeshook (in: Budge--Crewe [eds.] 1976).
- ⁸ C koalíció karakterisztikus függvénye $v(c)$ a hasznosságvektorok olyan együttese, hogy ha C egy közös stratégia alkalmazásával legalább U_i^* kifizetést biztosít tagjainak, és ha $w_i \leq u_i^*$ minden $i \in C$ -re, akkor $w = (w_1, \dots, w_n)$ eleme $v(c)$ -nek.
- ⁹ Egy n -személyes karakterisztikus függvény formájú kompenzációs kooperatív játékban i játékos *Shapley értéke*:

$$q = \sum_{i \in C; C \subset N} \frac{(c-1)!(n-c)! [v(c) - v(c-\{i\})]}{n!}$$

- ¹⁰ Legyen

$$e(c) = v(c) - \sum_{i \in C} u_i$$

az az összes nyereség, amit a C koalíció tagjai nyerhetnek (vagy veszhetnek), ha deztálnak egy olyan koalícióstruktúrából (M), melynek kifizetővektora $U = (u_1, u_2, \dots, u_n)$.

Legyen továbbá k és l két játékos az M koalícióban, és legyen $\mathcal{T}_{k,l}$ azon koalíciók halmaza, amely tartalmazza k -t de nem tartalmazza l -et.

$$(\mathcal{T}_{k,l} = \{C \mid k \in C, l \notin C\})$$

Nevezzük k játékos l fölötti többletének az

$$S_{k,l}(U, M) = \max_{C \in \mathcal{T}_{k,l}} e(c)$$

értéket, vagyis azt a legnagyobb mennyiséget, amit k elérhet az M koalícióból való távozással és egy l -et nem tartalmazó C koalícióhoz való csatlakozással.

Akkor mondjuk, hogy k játékos túlsúlyban van l játékos fölött az M koalícióban, ha $S_{k,l} > S_{l,k}$. Ha viszont egy koalícióban egyetlen játékos sincs túlsúlyban a másikkal szemben, akkor kiegyensúlyozott koalícióról beszélünk.

A *K-stabil halmaz* azokat és csakis azokat az individuálisan racionális kifizetési konfigurációkat tartalmazza, amelyek kiegyensúlyozottak.

- ¹¹ Legyen L és J a koalícióstruktúra M két egymás elemét kölcsönösen kizáró részhalmaza. Nevezzük L fenyegetésének J -vel szemben egy olyan kifizetési konfigurációt (L -et tartalmazó, de J -t nem tartalmazó C koalíciót), ahol:

$$U_i(C) > U_i(M) \text{ minden } i \in L\text{-re, és}$$

$$U_i(C) \geq U_i(M) \text{ minden } i \in C \text{ esetén.}$$

Nevezzük J ellenfenyegetésének az olyan J -t magába foglaló, de L -et nem tartalmazó D koalícióstruktúra kifizetési konfigurációját, amelyre:

$$U_j(D) \geq U_j(M) \text{ minden } j \in J \text{ esetén, és}$$

$$U_j(D) \geq U_j(C) \text{ minden } j \in D \cap C \text{ esetén.}$$

Egy kifizetési konfiguráció (U, M) akkor és csak akkor eleme a B_1 alkudozás halmaznak, ha egy tetszőleges i játékosnak fenyegetésére egy $j \in M - \{i\}$ játékos ellen j -nek van ellenfenyegetésre lehetősége.

Egy kifizetési konfiguráció akkor és csak akkor eleme a B_2 alkudozás halmaznak, ha egy i játékos fenyegetésére egy $J \in M - \{i\}$ csoporttal szemben, a J csoportnak van ellenfenyegetési lehetősége.

HIVATKOZÁSOK

- Alker, H.–K. Deutsch–A. Stoetzel 1973. *Mathematical approaches to politics*. Amsterdam
- Angelusz R.–Tardos M. 1992. Politikai mélyrétegek. In: *Magyarország politikai évkönyve 1992*.
- Axelrod, R. 1970. *Conflict of interest*. Chicago
- Brams, S. 1975. *Game theory and politics*. New York
- 1979. *Applied game theory*. Würzburg
- Buchanan, J. 1978. *The economics of politics*. Sussex
- Budge–Crewe (eds.) 1976. *Party identifications and beyond*. London
- Dahl, R. 1953. *Politics, economics and welfare*. New York
- DeSwan, A. 1973. *Coalition theories and cabinet formation*. San Francisco
- Doel, J. 1979. *Democracy and welfare economics*. Cambridge
- Downs, A. 1957 *An economic theory of democracy*. New York
- Laver, M. 1979. *Playing politics*. Harmondsworth
- McLean, I. 1987. *Public choice: an introduction*. Oxford
- Moulin, H. 1982. *Game theory for the social sciences*. New York
- Müller, D. C. 1989. *Public choice II*. Cambridge
- Neumann, J.–O. Morgenstern 1944. *Theory of games and economic behavior*. New York
- Olson, M. 1965. *The logic of collective action*. Cambridge Mass.
- Ordeshook, P. 1978. *Game theory and political science*. New York
- 1986. *Game theory and political theory*. Cambridge Mass.
- Ordeshook, P.–K. Shepsle 1982. *Political equilibrium*. Boston
- Riker, W. H. 1962. *The theory of political coalitions*. New Haven and London
- Riker, W. H.–P. Ordeshook 1973. *An introduction to positive political theory*. Englewood Cliffs N. J.
- Robertson, D. 1976. *A theory of party competition*. London
- Schelling, Th. 1971. *The strategy of conflict*. Cambridge Mass.
- Schofield, N. É.n. *Bargaining theory and stability in coalitional governments*. Essex
- É.n. *Game theory and applications in politics*. Essex
- Shubik, M. 1964. *Game theory and related approaches to social behavior*. New York
- 1982. *Game theory in the social sciences*. Cambridge Mass.
- 1984. *Game-theoretic approach to political economy*. Cambridge Mass.
- Szép J.–Forgó F. 1974. *Bevezetés a játékelméletbe*. Budapest
- Tullock, G. 1972. *Toward a mathematics of politics*. Ann Arbor
- Van Mierlo, J. G. A. 1989. *Spatial analysis of electoral competition*, CIP.

MOZGÓ VILÁG

93/MÁRCIUS

KI VÁLASZTJA A KIVÁLASZTÓKAT?

(Donáth László, Lányi András, Ludassy Mária
és Mihancsik Zsófia kerekasztal-beszélgetése)

Hajdu Tibor

MAGYAR IRODALOM, MOSZKVÁBÓL NÉZVE — 1952

Hegy Gyula

VISSZA A FUTRINKA UTCÁBA?

FEKETE, FEKETE, FEKETE, FEKETE

(Fehér Lászlóval beszélget P. Szűcs Julianna)

JOBB ÉS SZÉLSŐJOBB

(Vitányi Iván, Pető Iván és Fodor Gábor referátuma,
Hajdu Tibor hozzászólása)

Nemes Gábor • Tokai András • Birtalan Balázs
Bokor Levente • Szántó T. Gábor • Imre Flóra
Hazai Attila • Bistey András • Berkes Erzsébet
Fáy Miklós • Rózsa Gyula
Barna Imre • Révész Sándor

VALÓSÁG

XXXVI. ÉVFOLYAM

VÉLEMÉNYEK / VITÁK / VALLOMÁSOK
VÁLTOZATLANUL VÁLTOZATOS

EGY SZÁM ÁRA: 95,-FT

VALÓSÁG

XXXVI. ÉVFOLYAM

ELNÖKI VAGY PARLAMENTÁRIS RENDSZER?

FARAGÓ BÉLA

Kell-e választani?

Franciaország példája — ahol százötven év alatt több mint tizenöt különböző típusú alkotmányos rendszert kipróbáltak — világosan mutatja: a demokrácia intézményes berendezkedését illetően nincs általános értékű modell, mely képes lenne meghatározni egy elvontan „jó”-nak nevezhető megoldást. Mi több, a francia politikai válságok sorozata azt sugallja, hogy a demokratikus rendszerek mindegyike önellentmondásos: hiszen egyfelől a demokrácia legfontosabb alapelve megköveteli a hatalmi ágak szigorú szétválasztását, másfelől azonban az államok mindennapi élete, a politikai praxis nem képzelhető el a hatalmi ágak — főként a törvényhozó és végrehajtó hatalom — aránylag szoros együttműködése nélkül. Ha tehát mégis van a világon néhány működő rendszer, az inkább valami külső „csoda” eredménye, mely igazán nem az intézmények logikájától, hanem az illető országok történelmi és társadalmi körülményeitől függ.

AZ ELNÖKI RENDSZER BELSŐ ELLENTMONDÁSAI

Az elnöki rendszer, amely szigorúan alkalmazza a hatalmi ágak szétválasztásának elvét majdnem „szükségszerűen” idéz elő konfliktust a végrehajtó és törvényhozó hatalom között. Bár az elvek értelmében az egyik hatalmi ág sem kötelezheti a másikat, a gyakorlatban mindkettőnek szüksége van a másik közreműködésére: a törvényhozásnak azért, hogy az általa képviselt népakarat törvénybe foglalásának gyakorlati eredménye is legyen, az elnöki végrehajtásnak pedig azért, hogy megkapja azokat az eszközöket (költségvetés, megfelelő törvényhozás stb.), melyek nélkül az ország vezetése és az államfő által képviselt politikai célok megvalósítása elképzelhetetlen lenne. Az elnöki rendszer belső

logikája tehát mondhatni automatikusan konfliktust eredményez. A konfliktus „természetes” feloldása pedig nem más, mint az államcsíny, majd hol az egyik, hol a másik hatalmi ág „diktatúrája”.

A politikai krízisekben bővelkedő francia történelem mindenesetre mindkét „megoldásra” szolgál példával.

A két hatalmi ág konfliktusa a francia forradalom véres periódusában előbb a törvényhozó „javára” dőlt el. Az 1789-es alkotmányos monarchia ugyanis nagyjából az elnöki rendszerre jellemző jogosítványrendszerrel valósította meg — természetesen azzal a fontos különbséggel, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló államfő nem választás eredményeként került hivatalába. Mindenesetre a nemzetgyűlés és az uralkodó között hamarosan jelentkezett az elkerülhetetlen konfliktus: míg a király az alkotmányban biztosított vétőjogára hivatkozott, a képviselők a nemzeti szuverenitás elsődlegességét kívánták érvényesíteni. A „mérkőzés” végeredménye ismeretes: XVI. Lajost a törvényhozók halálra ítélték, majd a hatalmat a törvényhozáson belül jelentkező végrehajtó bizottság sajtóította ki magának — a „Terreur” révén.

De a legtöbb esetben az elnöki típusú francia alkotmányok belső ellentmondása a végrehajtó hatalom államcsínyjéhez vezetett. Így az 1848-as elnöki rendszer — ahol előbb III. Napóleont köztársasági elnöknek választották meg a költő Lamartine-nal szemben — két évvel később a II. Birodalom rendszerébe fulladt, a már megtapasztalt bonapartista módszerek felújítása révén.

Mindenesetre a francia történelem folyamán a hatalmi ágak merev elkülönítése nem tette lehetővé a demokratikus rendszer fennmaradását. Francia földön az elnöki rendszer hatalmi versengése vagy a Robespierre-féle totalitarizmus, vagy a napóleoni diktatúra nem demokratikus megoldásaiban oldódik fel.¹

A PARLAMENTÁRIS RENDSZER BELSŐ ELLENTMONDÁSAI

Az 1958-ig tartó százötven éves intézményes tévelygés azt is megmutatta a franciáknak, hogy a parlamentáris rendszer sem kevésbé ellentmondásos — bár itt a krízisek nem annyira drámaiak, s a „megoldások” sem olyan radikálisak.²

A probléma itt az, hogy a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány, amely a parlament ellenőrzése alatt áll, könnyen a törvényhozók játékszerévé válhat. Az ismétlődő kormányválságok³ elkerülésére így nincs semmilyen intézményes garancia, s azt sem biztosítja semmi, hogy az állam sorsáért felelős vezetés a napi pártpolitika rövidtávú perspektíváin túl alkalomadtán képes meghozni azokat a szükséges, de népszerűtlen intézkedéseket is, melyekre az országnak elkerülhetetlenül szüksége van. A Harmadik és a Negyedik Köztársaság nyolcvan éve alatt a kormányok sorozatos válsága⁴ és a vezetés bénultsága mindenesetre megakadályozta, hogy a történelem kihívásaira a franciák megtalálják az igazán megfelelő választ: a második világháború, vagy az algériai események

felkészületlenül találták az országot, s a történelmi kihívás a társadalmi megrázkódtatással együtt mindkét alkalommal a politikai rendszer krízisét is jelentette.

A RENDSZERVÁLSÁG STRUKTURÁLIS SZÜKSÉGSZERŰSÉGE

Elméleti síkon tehát mind az elnöki mind a parlamentáris rendszer belső ellentmondásokkal küzd: a hatalmi ágak közötti konfliktus úgy mond „strukturális” szükségszerűség. Nincs tehát általános érvényű mechanizmus, amelyet csupán alkalmazni kell a demokráciát megvalósítani akaró országokban. Ellenkezőleg, a legtöbb újdemokratikus társadalom első lépései az egyik vagy a másik intézményrendszer meghonosítása során előbb-utóbb krízishez vezetnek, mely az elnöki megoldás esetében a diktatúra, míg a parlamentarizmus tévelygései során a nem kevésbé káros anarchia formájában jelentkeznek.

A „LÉTEZŐ” NYUGATI DEMOKRÁCIÁK

A gyakorlatban azonban mégis van néhány szilárdan működő demokrácia, s az alapvető kérdés az, hogy mi teszi lehetővé fennmaradásukat, ha az intézményes mechanizmusok ezt maguk nem garantálják. A kétféle rendszer működése a valóságban minden esetben sajátos körülményeknek, főleg a történelmi tradíció és az idők folyamán kialakult társadalmi habitusoknak eredménye. A probléma tehát — a poszt-totalitárius, újdemokratikus országok szempontjából — az, mennyire lehet a működőképes demokráciának kedvező körülményeket, illetve habitusokat mesterséges módon életre hívni, vagy legalábbis a legmegfelelőbb módon felhasználni a különböző újdemokratikus országok meglévő tradícióit és politikai kultúráját.

E probléma kifejtése előtt röviden kitérek a működő nyugati demokráciák három típusára, amelyek a politikai rendszerek belső ellentmondásainak háromféle „megoldását” jelentik.

Az első típus az észak-amerikai elnöki rendszer. Itt a két hatalom között az eléggé gyakori nézeteltéréseket többek között a következő sajátos körülmények jóvoltából sikerül kiküszöbölni: 1. az ország struktúrája föderális, ami a kétkamarás törvényhozás mellett szükségessé teszi az elnöki funkciót. Csakhogy — a rendszer kialakulásának idején — az államfő elsősorban a szövetséges államok közös megbízottjaként gyakorolta hatalmát, és fel sem merült, hogy egy populista és providenciális diktátor szerepét — aki a társadalom összes problémáiért felelős lenne — is ráruházzák. 2. Ráadásul fontos körülmény, hogy az észak-amerikai államok föderációja eredetileg nem egymástól különböző — vagy akár egymással ellentétes érdekeket és célokat képviselő — „nem-

zetek” egyesítését jelentette, hanem a brit koronával szembeni emancipáció harcában egybeforrott, egységesen angolszász és protestáns kolóniák szövetségének nyújtott intézményes kereteket. 3: A két hatalom között (nem is ritkán felmerülő) konfliktusok itt tehát nem megoldhatatlan krízist, hanem megannyi megoldásra váró problémát okoznak csupán.⁵

A második típus a parlamentáris rendszer, mely akkor működik zökkenőmentesen, ha a hagyományosan formálódó parlamenti erőviszonyok minden alkalommal lehetővé teszik szilárd parlamenti többség kialakulását. Ebből a szempontból a legbiztonságosabb megoldás a brit kétpártrendszer, ahol az egyfordulós kerületi választási szisztéma biztosítani tudja a két vezető párt hegemoniáját és váltógazdaságát. Ebben az esetben ugyanis a végrehajtó hatalom nem lesz a parlamenti erőviszonyok játékszere: ellenkezőleg, a miniszterelnök egyben a parlamenti többség feje is, s végeredményben, ez biztosítja a törvényhozók és a végrehajtás együttműködését. Három párt esetében a képlet mindaddig hasonló, amíg a harmadik párt hol az egyik, hol a másik „nagy” párt mellé szegődik. Amint azonban csupán arra törekszik, hogy a másik kettőt megakadályozza a következetes kormányzásban, a parlamentarizmus a kisebbségi kormányok és az ismétlődő kormányválságok zavaraiba fullad. Természetesen ha háromnál több párt van, s ha így a pártkoalíciók stabilitása csökken, a zavarok csak növekednek.⁶

A harmadik „létező” nyugat-európai típus a francia Ötödik Köztársaság immár több mint harminc éve működő intézményrendszere. Ez a félig parlamentáris, félig elnöki rendszer egyrészt a parlament előtt felelős kormány révén fékezi az elnöki diktatúra megjelenésének lehetőségét, másrészt, az elnök személyének és szerepének felerősítésével két nagy táborba fődérálja a parlamenti erőket, s így lehetővé teszi koherens többségek kialakulását a törvényhozásban. A francia rendszer különben igen rugalmasnak bizonyult, hiszen az 1986–88-as „kohabitációs” korszak bebizonyította, hogy az elnök képes a vele ellenkező pártcsoportosulásból eredő parlamenti többséggel is együttműködni. A fontos az, hogy a parlamentben legyen egy szilárd kormánytöbbség (amelynek identitását az elnökhöz való pro vagy kontra viszony erősítheti meg).

Mindenesetre az Ötödik Köztársaság alkotmánya sikeresen meg tudta oldani a francia pártok elaprózódásából és steril politikai harcaiból eredő több évtizedes állandó krízishelyzetet. De ez a megoldás csak a politikai paletta megosztottsága felé tendáló francia közélet talaján hatékony, mert ezt a nemzeti karakternek tekinthető tendenciát képes megfégyelni. Ezzel szemben egy mereven polarizált, brit típusú kétpártrendszer esetében a francia intézményes felállás egyszerűen megoldhatatlan konfliktust eredményezne az elnök és a kormánypárt vezére között.

NÉHÁNY KELET-EURÓPAI TANULSÁG

Az intézményrendszerek fent elemzett logikáját követve a régió problémája az, hogy miként lehet az új kelet-európai demokráciák intézményes kereteit a leghatékonyabb módon kialakítani a különböző országokban?

A problematika megoldása nem könnyű, hiszen — mint láttuk — a demokratikus intézményrendszerek már önmagukban is ellentmondások. Így a kelet-európai „átmenet” nehézségeit a parlamentáris, illetve az elnöki modell veleszületett paradoxonjai csak fokozzák. Ráadásul a régió történelmi adottságai, az egyes országok nem-demokratikus közelmúltja, illetve távolabbi múltja, a korszerű „politikai kultúra” hiánya és a politikusok tapasztalatlansága a legtöbb esetben nagymértékben valószínűtlenné teszik, hogy a „létező” nyugati demokráciák intézményes stabilitását biztósító „specifikus” tényezők érvényre juthatnak.⁷

A) Természetesen a két rendszer „strukturális” ellentmondásai a kelet-európai országokban is éreztetni fogják hatásukat, bár az itt felmerülő konfliktusok, a rendszerváltás óta eltelt idő rövidege miatt még nem jelentek meg a nyugati országok történelméből ismeretes „paradigmatikus” formában. Hiszen a legtöbb helyen még az sem dőlt el világosan, melyik rendszernél állapotodnak meg végül is.

Ebből a szempontból mindenesetre jellemző a lengyelországi helyzet, ahol az elnök és a parlament jogosítványai, konfliktusaik megoldása stb. még egyáltalán nincsenek tisztázva. A jelenlegi képlet: az egyik oldalon működésképtelen parlament, áttekinthetetlen erővonalakkal és apró csoportokra szabdaltan, a másikon a hatalmát növelni kívánó elnök. Csakhogy itt eltérően Franciaországtól — az elnök nem képes polarizálni a parlamenti erőket, illetve hiányzik — szemben a nyugat-európai parlamentáris rendszerekkel — a világosan körülhatárolt parlamenti többség, amely a szimbolikus feladatok ellátására korlátozná az elnöki jogosítványok hatáskörét.

Másfelől a nyugati rendszertípusok fentebb jelzett strukturális ellentmondásait a régió néhány államában egy sajátos körülmény — az itteni nemzetiségi tagoltságból eredő újabb paradoxon — még tovább fokozza. A demokratikus köztársaság fogalma ugyanis feltételezi, hogy a nemzeti szuverenitást egy homogén, citoyenekből álló nép gyakorolja. Ezzel szemben a heterogén népcsoportok együttélése és a nemzeti kisebbségek jelenléte a kelet-európai országokban még tovább bonyolítja a demokratikus intézmények működési problémáit.

B) Vannak-e — a felsorolt strukturális nehézségek ellenére — olyan specifikus tényezők, melyek kiegyensúlyozott és működőképes intézményrendszer kialakítását segíthetik elő Kelet-Európában?

Természetesen nincs mód az ezt akadályozó körülményeket részletesen elemezni vagy akár csak felsorolni. Néhányat említek csupán, a teljesség igénye nélkül.

Mindenekelőtt — a történelmi tradíciók szempontjából — a kommunizmus előtti demokratikus hagyomány vagy túl rövid gyakorlatra hivatkozhat csupán (Csehszlovákia), vagy pedig többnyire csak egy

látszatdemokrácia reflexei maradtak fenn — a közösség „tudatalattijában”. Hiszen a térségben a „köz” társasága helyett leginkább a „történelmi” osztályok politikai monopóliuma érvényesült a parlamentáris intézmények köntösében. A nyugati típusú citoyeni, egyenlőség-központú demokrácia általában nem tartozik a hagyományos értékek közé Kelet-Európában. Márpedig 1989 óta — a hirtelen támadt ideológiai űr hatására — a közvélemény jelentős része éppen a kommunizmus előtti nemzeti tradíciókban keresi a biztonságérzet élményét: ezek a hagyományok viszont nem nyújtanak garanciát arra nézve, hogy valaha is kialakul majd ezekben az országokban a demokráciának kedvező mentalitás. E „tradíciók” — paradox módon ugyan — bizonyos szempontból megkönynyíthetik az „elnöki”, illetve a „parlamentáris” rendszer egyfajta, nem „európai”-típusú formájának működését. Hiszen például a Horthy-rendszer krízisektől mentesen funkcionált, legalábbis az intézményes mechanizmusok folytonossága tekintetében. Csakhogy ez a fajta látszatparlamentarizmus vagy kvázi-diktatúra nem nevezhető demokratikusnak, s remélhetően az ehhez hasonló „hagyományhű” megoldások ma már nem elégítik ki a kelet-európai országok lakosságát.

Másodszor, a térségben a sokat emlegetett politikai, illetve gazdasági „kultúrán” nagyrészt kívül rekedtek a nyugati értékek, melyek együttes érvényesülése viszont feltétele a modern demokrácia működésének. Azokban a kelet-európai országokban, ahol a közvélemény számottevő része alkalomadtán fogékonyságot mutat a nacionalizmus, a piac-elevenesség, a nyugat-gyűlölet vagy a társadalmi irigység demagóg szólamai iránt, valószínűleg nem csekély a populista, illetve nacionalista diktatúra veszélye. Itt az elnöki megoldás különösen veszélyes, mivel az ezzel járó hatalomkoncentráció könnyen egy populista demagóg diktatúrájának közvetlen előzményét jelentheti. De önmagában a parlamentarizmus sem garancia, hiszen, ha a politikai porondot az antidemokratikus ideológiák, a nem-demokratikus társadalmi beidegződések uralják, az ideig-óráig formálisan még működő intézmények a valóságban nem felelnek meg a parlamentarizmus valódi hivatásának, azaz egy demokratikusan szervezett társadalom követelményeinek.

C) Ha mindezeket a „specifikus” körülményeket figyelembe vesszük, a kelet-európai térségben az elnöki rendszer különösen nagy veszélyeket hordoz magában.⁸

Egyrészt, a diktatórikus hajlandóságú „provinciális” politikus rossz emlékü figurájának terhes hagyománya ezeknek az országoknak a múltjában. Kérdés például, hogy Lengyelországban — miután az elnök bebizonyította, hogy a meglévő parlamenttel nem lehet sokra menni — nem fenyeget-e a neo-pilsudskizmus újabb változata, a klerikális és populista diktatúra életrekelte?

Másrészt, ezt a veszélyt csak növeli az a körülmény, hogy Kelet-Európában nincs olyan kipróbált politikai osztály, amely végig járhatta volna a helyi önkormányzatok szerényebb posztjaival kezdődő, évtizedes politikai iskola különböző fokozatait. A nyugati demokráciák választott elnökei mind gyakorlott, számos választás alkalmával „megméretett”

hivatásos politikusok, akik kitanulták a „mesterség” minden fortélyát. Kelet-Európában ma jobbra csak amatőr politikusok vannak¹: humán értelmiségiből máról holnapra államférfiakká lett entellektüelek, akik a modern államvezetés technikáiban egyáltalán nem járatosak. Ennél fogva a térség felelős vezetői nem mindig mérik fel kellő éleslátással a helyzet adta cselekvési lehetőségeket, és — a sajnos gyakori — sikertelenség vagy kudarc esetén könnyen a bűnbakkeresés, az idejétmúlt ideológiai provincializmus, a „nemzetinek” titulált anakronisztikus hagyományok olcsó szólamaiban keresnek igazolást saját tapasztalatlanságukra. Ebből a szempontól az elnöki rendszerrel járó hatalom-koncentráció különösen veszélyes lehet. (Elég itt a grúz Gamszahurdia elnök, az írő-műfordítóból lett diktátor elrettentő és szélsőséges példáját említeni.)

Végeredményben a kelet-európai térségben a parlamentáris rendszer nagyon csökkenti a prezidencializmusban rejlő veszélyeket. Ha azonban a politikai kultúra elmaradottsága miatt nem sikerül — aránylag rövid időn belül — a térség országainak politikai erővonalait, egy hatékony, a kétpártrendszer felé tendáló, a modern világ problémái körül szerveződő pártcsoportosulássá formálni, könnyen megeshet, hogy az anarchia, a sikertelenség a providenciális vezető keresése felé sodorhatja a közvélemény érdeklődését. Ezt a circulus viciosust azután már csak egy igazán providenciális — De Gaulle, Churchill típusú — politikus tudná megtörni. De ilyen személyiségek felbukkanása Kelet-Európában nagyon kevésbé valószínű...

JEGYZETEK

¹ Ebből a szempontból nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az Ötödik Köztársaság nem igazán elnöki rendszer, hanem ez utóbbi és a parlamentarizmus keveréke. A hatvanas években Mitterrand mégis csupán a bonapartista „diktatúra” új változatát látta De Gaulle alkotmányjogi koncepcióiban és szerepében, s egy akkor írott pamfletben „folyamatos államcsínyről” („coup d'état permanent”) beszélt.

² Ez nem jelenti azt, hogy ezek az ellentmondások ne járnának gyakran tragikus következményekkel.

³ A parlament feloszlátása — a politikai szintér gyakran változatlan struktúrái miatt — nagyjából hasonló összetételű nemzetgyűlés visszatérését eredményezi csupán az esetek többségében.

⁴ Több olyan évtized is volt, amikor a kormányok átlagos „élettartama” nem érte el az egy évet.

⁵ Az egységes és centralizált európai országok esetében a két hatalom közötti munkamegosztás és kompromisszumkészség nem ilyen világos: az — egyazon szuverenitásra hivatkozó — elnök és a törvényhozás közötti konfliktus itt sokkal inkább presztízs kérdésként jelentkezik, és az egy csárdában nehezen megférő két dudás képletét reprodukálja.

⁶ A parlamentáris rendszer európai változata néhány ritka esetben a pártok egymás közötti háborúskodása ellenére is képes fennmaradni. Legalábbis addig, amíg a társadalom problémái nem teszik szükségessé egy nagyon határozott és jelentős áldozatokat igénylő

politikai vonal követését. Az ismétlődő botránnyoktól nem irtózó olasz közvélemény így beleszokott az állandó politikai válságba, azaz a politikai kultúra integrálni tudja a gyakori kríziseket, anélkül, hogy ezek a demokratikus intézmények fennmaradását fenyegetnék. Csakhogy ez a fajta tűrőképesség nem fokozható minden helyzetben a végtelékig. Ráadásul a válsághelyzetekkel szembeni tolerancia sem adott minden népnél, sőt inkább kivételes „latin” sajátosság... — s úgy tűnik, az olaszok is kezdenek belefáradni.

- ⁷ E tényezők, mint láttuk, egyedül képesek, a két „modell” belső ellentmondásai ellenére, tartós egyensúlyi helyzetet kialakítani.
- ⁸ Az elnöki rendszer végül is egyedül az Egyesült Államokban működik igazán demokratikus környezetben, a dél-amerikai és afrikai országokban minduntalan a katonai puccs és a diktatúra formájában érvényesül.
- ⁹ Azok, akik Kelet-Európában „politikuskoknak” tekinthető — a lengyel Szolidaritás mozgalom vezetői, a cseh emberjogi csoportok tagjai, vagy a magyar szamizdatos értelmiség — csak a totalitárius államhatalommal szembeni ellenzékiesség gyakorlatával rendelkeznek. Nekik sincs tehát tapasztalatuk a közügyek vezetésében, az állami feladatok intézésében vagy a demokratikus intézmények működtetésében.

GEORG BRUNNER

Az új demokráciák Kelet-Európában

Linz és Horowitz vitaindító cikkeiben az érvek közül a parlamentáris rendszer mellett és a prezidenciális rendszer ellen Linztől felhozott szempontok számomra lényegében meggyőzőek. Az elméleti vitát egyelőre mellőzve, csak arra az egyszerű tényre utalok, hogy — a felvetett alternatívára leszűkítve és Svájc rendszerét figyelmen kívül hagyva — a valóban működő demokráciák túlnyomó többsége a parlamentáris rendszerekhez tartozik. A másik oldalon a prezidenciális demokrácia egyedüli képviselője az Amerikai Egyesült Államok. Linz megemlíti az 1970–1973-ban összeomlott chilei prezidenciális demokrácia példáját is; ez helyes is, csak hozzá kell fűzni, hogy Chile 1891 és 1925 között átváltott a parlamentáris rendszerre. A két cikkben persze más prezidenciális rendszerű latin-amerikai és afrikai országokról is szó esik; a példálózás hibája csak az, hogy az említett esetekben ugyan prezidenciális rendszerekről, de nem prezidenciális demokráciákról lehet beszélni. Habár az utóbbi években a demokratizálódás folyamata világszerte biztató, a prezidenciális rendszer demokratikus időpróbáját lényegében csak Costa Rica és Venezuela állta ki, ahol 1948, illetve 1959 óta a demokratikus játékszabályok tartósan működnek. Az összes többi esetben csak arról lehet vitatkozni, hogy a prezidenciális alkotmány homlozata mögött nyílt diktatúra vagy autokratikus-pluralista képződmény húzódik meg, melyben különféle mértékben található a demokrácia csírái.

Kelet-Európa vonatkozásában főlegesen mérlegelni a két demokrácia politikai rendszer közötti választást indokoló érvek súlyát, mert gyakran relatívan nem ennek az alternatívának az eldöntéséről van szó. Az amerikai mintájú prezidenciális rendszer bevezetésére tulajdonképpen senki sem gondol komolyan, és ez, tekintettel akár a történelmi hagyományokra, akár a jelenlegi alkotmányfejlődésre nem reális lehetőség. Az aktuális politikai vita valójában akörül forog, hogy milyen nagy hata-

lommal legyen az államelnök felruházva. „Gyenge” államelnök esetében a klasszikus parlamentáris rendszer mellett szól a döntés, „erős” államelnök esetében pedig a parlamentáris-prezidenciális vegyes rendszer intézményesítése a cél. Az utóbbira a nyugati demokráciák körében Finnország (1919 óta) és az Ötödik Francia Köztársaság (1958 óta) a klasszikus példa, amelyet Linz „hibrid” formaként kiselejtez. Formálisan ide tartozik az 1976. évi portugál alkotmány is, amelynek politikai gyakorlatában azonban a parlamentáris elemek egyöntetűen túlsúlyba kerültek. Megemlítendő, hogy a Német Birodalom 1919-i weimari alkotmánya 1933-ig szintén ezen az alapon működött.

A pillanatnyi kelet-európai helyzetkép szerint egyedül Magyarország esetében vélelmezhető, hogy az alkotmány 1989-es megújításával kifejezésre juttatott, az 1990-es választások utáni alkotmánymódosításokkal megerősített szándék az Alkotmánybíróság két újabb határozatával ideiglenesen (ti. egy új alkotmány megalkotásáig) érvényben lévő döntés a parlamentáris rendszer mellett maradandó jellegű lesz. A hasonló politikai kultúrájú Csehszlovákiában és Lengyelországban a kérdés még nyitott, de a rendszerek prezidenciális vonásai erősödnek. Ez különösen vonatkozik Lengyelországra, ahol a köztársasági elnök közvetlen választásának bevezetése 1990 végén az elnöki hatalmat nagyon felértékelte. De facto vegyes rendszer alakult ki, melynek az elnöki hatalmat szűkítő parlamentáris korlátai az 1991 végi kormányalakítás nehézkes folyamatában világosan megmutatkoztak. Azok az államok, amelyek már új alkotmányozás során hoztak legalább keretdöntést a politikai rendszerről, az elnök közvetlen választásának bevezetésével mind nyomatékot adtak az államelnöki tisztség politikai súlyának. Az elnöki jogállás részletes szabályozásánál a bolgár alkotmány (1991. VII. 12.) még megmaradt a parlamentáris rendszer keretei között, míg a nyilvánvalóan a francia példát követő román alkotmány (1991. XII. 8.), a kormány kettős felelősségét kifejezetten rögzítő horvát alkotmány (1990. IX. 28.) a parlamentáris-prezidenciális vegyes rendszert vezette be. A prezidenciális rendszer határát eddig csak Üzbegisztán lépte át rövid időre, amikor 1990 novemberében egyesítette az államfő és a kormányfő tisztségét; 1992 januárjában azonban ismét szétválasztotta a két tisztséget, s így visszasorakozott a szovjet utódállamok vegyes rendszerű tömbjébe. Jelenleg Oroszország közelíti meg leginkább az amerikai típusú prezidencializmust. Az 1991 májusában a vegyes rendszer irányába módosított orosz alkotmány szövegéből ez ugyan nem tűnt ki, de miután Jelcin államelnök 1991. november 6-án átvette a kormány közvetlen vezetését is, a végrehajtó hatalom majdnem teljes egészében az ő személyében összpontosul, habár létezik egy általa kinevezett kormány, melynek tagjai egyidejűleg a Legfelsőbb Szovjetnek is felelősek.

A Kelet-Európában általában tapasztalható trend — az államelnök jogállásának erősítése parlamentáris rendszer keretein belül, de még inkább a vegyes rendszer bevezetésével — kétségkívül a fiatal demokráciák vagy a jelenlegi autoritárius-kaotikus állapotból a demokráciába való átmenet stabilitásának megteremtését célozza. A kísérlet sikerének

esélye sok tényezőtől függ. Köztük a parlamentáris-prezidenciális vegyes rendszer sajátosságaitól, amelyeket ezért indokolt közelebből tanulmányozni. A kérdéses rendszernek két lényeges ismérve van: 1. A végrehajtó hatalom szerkezete, hasonlóan a parlamentáris rendszerhez duális: az államfő és a kormány élén álló kormányfő között megosztott. Ezzel szemben a prezidenciális rendszerben az államelnök a végrehajtó hatalom egyedüli letéteményese. Kormánytestület itt akkor sem létezik, ha kabinetülésekről szokás beszélni, s ezért történhetett egykor, hogy Lincoln elnök az amerikai kabinetben egy szavazás eredményét, melynek során az államtitkárok döntési javaslatát egyhangúlag elvetették, a következőképpen foglalta össze: „Seven nays, one aye — the ayes have it”. Szerkezeti szempontból tehát a vegyes rendszer egyértelműen elhatárolható a prezidenciális rendszertől. Más a viszonya a parlamentáris rendszerhez, amelyben a végrehajtó hatalomnak az államelnök és a kormány közötti megosztása szükségszerűen fokozatokban jelentkezik, s nincs abszolút mérték pontos határvonal rögzítésére, amelyen túl az államelnök jogosítványai olyan erősek, hogy a politikai rendszer már nem parlamentáris, hanem vegyes típusú. 2. A parlamentáris rendszertől való elhatárolás szempontjából a kormány kettős felelőssége a döntő ismérv. Míg a parlamentáris rendszerben a kormány kizárólag a parlamentnek felelős, a vegyes rendszerben az államelnöknek is felel. A kormány csak akkor jöhet létre, és csak addig maradhat hatalmon, amikor, illetve ameddig a parlament és az államelnök bizalmát egyaránt élvezzi. Ez a vegyes rendszer sajátosságát kifejező ismérv a konkrét pártpolitikai erőviszonyoktól függően hol közömbös, hol hátrányt, hol pedig előnyt jelent.

Közömbös a kettős felelősség akkor, ha a parlament többsége és az államelnök ugyanazt a politikai irányzatot képviseli. Ebben az esetben ugyanis nyilvánvaló, hogy mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom ugyanabba a politikai táborba tartozik, s ezért a kormány könnyedén tud két úrnak szolgálni.

Nehézségek akkor támadhatnak, ha az államelnök és a parlament többsége más-más politikai irányzatot képvisel. Mivel a vegyes rendszerben az államelnököt szokás szerint a nép választja, ez a helyzet elsősorban akkor állhat elő, ha a parlamenti és az elnökválasztás közötti időszakban politikai hangulatváltozás következik be, vagy az elnökjelölt személyének vonzereje háttérbe szorítja a választók pártpolitikai preferenciáját. Ilyen körülmények között a kormány persze nem élvezheti egyidejűleg a parlament és az államelnök bizalmát is. Elméletileg nem lehetne kormányt alakítani, mert az államelnök által kinevezett kormányt a parlament bizalmatlansági indítvánnyal megbuktatná, a parlament által kívánt kormányt pedig az államelnök nem nevezné ki. A vegyes rendszer működésképtelenné válna, s ha a kormányválságot nem lehetne belátható időn belül új választások eredményeként vagy más módon megoldani, a politikai rendszer maga jutna válságba. A vegyes rendszernek e nagy gyengesége kétségkívül fennáll, de a gyakorlati tapasztalatok alapján nem vezet szükségszerűen a rendszer összeomlásához.

Franciaország viszonylag zökkenőmentesen vészelte át a „cohabitation” kétéves időszakát (1986–1988), amikor a szocialista Mitterrand elnöknek átmenetileg egy gaulle-ista nemzetgyűlési többséggel kellett együttműködnie, melyet végül a parlament feloszlátásával, új választások kiírásával sikerült megtörnie. A „cohabitation” idején az államelnök a belpolitika területén ugyan kénytelen volt engedni a parlamenti többség befolyásának, de a külpolitikát továbbra is lényegében függetlenül, saját belátása szerint alakította. A rendszer túlélésének magyarázata a többpártállam de Gaulle óta ugyan növekvő — végeredményben mérsékelt jelentőségében keresendő. A lényegesen hosszabb múltra visszatekintő finn vegyes rendszer stabilitása a diffúz sokpártrendszerre vezethető vissza, amely rendszerint 3–5 pártból álló többségi vagy kisebbségi kormányokat produkál, de ügyvezető elnöki kormányoknak is helyt ad. Az eltérő politikai hagyományok ellenére mindkét országra érvényes az a megállapítás, hogy a pártrendszer kevésbé kiforrott volta, illetve labilitása az elnöki hatalom stabilizáló hatása miatt nem veszélyezteti a politikai rendszer tartósságát.

Ezzel az empirikus következtetéssel elérkeztünk a vegyes rendszer nagy előnyéhez. Ha a pártrendszer bármilyen okból nem annyira fejlett, hogy többségalkító erejével az „erős” elnököt is kényszeríteni tudná, az elnöki hatalom bizonyos fokig képes a többpártállam gyengeségeit kiegyenlíteni és a politikai rendszer működését biztosítani. A vegyes rendszer rugalmassága lehetővé teszi a különféle politikai helyzetek megfelelő kezelését: 1. Világos, többségformáló parlamenti erőviszonyok esetén az államelnöknek alig van esélye egy a parlament ellen indított háború megnyerésére. Legalábbis a belpolitika terén rá van utalva a törvényhozásra, mivel a legtöbb politikai cél megvalósítása érdekében törvényt alkotására van szükség. A parlament akarata ellenére az elnök nem képes kormányt alakítani, és kormány nélkül elnöki jogosítványainak csak egy részét tudja gyakorolni, mivel a vegyes rendszerekben is szokásos az ellenjegyzés intézménye: az elnöki döntések egy részének érvényességi kelléke a kormányfő vagy más kormánytag hozzájárulása. Ilyen körülmények között a politikai hatalom gyakorlása a vegyes rendszer intézményes keretei között szükségképpen a parlamentáris elv felé tolódik el. Ezt mutatja a portugál példa is. 2. Ha a parlamentáris erőviszonyok képlékenyek, s nem tudnak szilárd politikai irányzatokat kitermelni, az államelnök a pártokat helyettesítve megteremtheti a kívánt politikai stabilitást. Magától értődik, hogy ebben az esetben a vegyes rendszer prezidenciális jellege domborodik ki. Magatehetetlen parlament esetében persze mindig fennáll az elnöki autokrácia veszélye, de ez a veszély a vegyes rendszerben azért kisebb, mint a tiszta prezidencializmus esetén, mert a kormány a maga létezésével és parlamenti áttételével valamilyen mértékben mégiscsak korlátokat szab az elnöki hatalom túltengésének. Ha mindezek az intézményes korlátok hatástalanok maradnak, úgy valóban nincs megoldás: a demokratikus rendszer életképtelenné bizonyul tekintet nélkül arra, hogy intézményei alkotmányos parlamentáris, prezidenciális vagy vegyes alapon épül-

nek fel. Az alkotmányos szabályozások reálpolitikai hatékonysága mindig korlátozott. A szabályozások célszerű kiválasztásával csak bizonyos fokig lehet ellensúlyozni a politikai kultúra gyengeségeit, és csak korlátozott ideig áthidalni válságos állapotokat. A demokrácia végső fokon — mint neve mondja — a „nép hatalmát” alkotó népből él, s ha a nép nem érett meg a demokráciára, akkor nincs demokrácia.

Milyen következtetések vonhatók le e rövid elmélkedésből a jelenlegi kelet-európai helyzetre vonatkozóan? Először azt lehet általánosságban megállapítani, hogy a politikai intézmények kialakításának és különösen az elnöki hatalom megmértetésének a mindenkori politikai kultúrához és az adott pártrendszer fejlettségi fokához kell igazodnia. A politikai kultúra Közép- és Észak-kelet-Európában, Dél-kelet-Európában, a hajdani Orosz Birodalom területén és a volt Szovjetunió iszlám köztársaságaiban történelmi okokból nyilván különböző. Ettől eltekintve mindenhol fiatal demokráciákról vagy csak a demokrácia felé induló autoritárius-kaotikus állapotokról van szó. A pártrendszer fejlettségi szintje szintén eltérő. Részben csak csírái fedezhetők fel, részben a kommunista hatalmat megdöntő ellenzéki szövetség van bomladozófélben (ami egészen természetes), és bizonytalan, hogy milyen többpártrendszer fog a bomlás eredményeként kialakulni. Viszonylag Magyarországon rajzolódnak ki a legvilágosabban a jövő pártrendszer körvonalai, habár a hat legfontosabb, országgyűlési képvisellel rendelkező párt programatikusan határvonalai elmosódtak, és minden bizonnyal várható pártpolitikai átrendeződések. A hasonló politikai kultúrával rendelkező közép- és észak-kelet-európai térség egyéb államaiban (Csehország, Lengyelország, balti államok, Szlovénia, Horvátország) az új politikai pártok differenciálódása különféle okokból még nem érte el ezt a fokot. Ezért nem különösen meglepő, hogy a parlamentáris rendszer csak Magyarországon stabilizálódik, míg máshol mindenütt a vegyes rendszer a fejlődés iránya. A vegyes rendszer röviden bemutatott sajátosságai alapján ez érthető és helyes is, mert a vegyes rendszertől várható el leginkább a demokratikus átalakulási folyamat stabilitásának hatékony alátámasztása.

Befejezésül még egy másik politikai rendszer alkalmazhatóságára szeretnék kitérni. Linz bevezető tanulmányában behatóan foglalkozik a spanyol példával, azt akarja bemutatni, mennyire tud megbirkózni a parlamentáris rendszer egy a kelet-európai helyzethez hasonló demokratikus átalakulási folyamat nehézségeivel. A spanyol példából valóban sokat lehet tanulni, de nem azt, amit Linz szeretne olvasóival elhitetni. Franco államférfiúi bölcsességgel rendezte az utódkérdést, mégpedig oly módon, hogy 1975. november 20-án bekövetkezett halálával automatikusan egy „rendes államvezetés” lépett hatályba, mely első pillantásra az alkotmányos monarchia típusának felelt meg. Az alkotmányos monarchia szerkezeti szempontból lényegében azonos a prezidenciális rendszerrel: az egyetlen különbség az, hogy a végrehajtó hatalom birtokosa nem egy meghatározott időre demokratikusan választott elnök, hanem egy határozatlan időre, dinasztikus öröklés útján legiti-

mált király. Egy demokratikus átalakulási folyamat idején az alkotmányos monarchia legnagyobb előnye éppen a végrehajtó hatalom nem demokratikus legitimitásában rejlik. A dinasztikus legitimitás ugyanis a demokratizálódási folyamat során mindinkább anakronisztikusnak minősül, s ezért a király hatalmának szükségszerűen és a parlament megerősödésével párhuzamosan, fokozatosan át kell terelődnie a kormányra, amely a parlamentáris felelősség intézményének kifejlődésével mind szorosabban kapcsolódik a parlamenthez. A prezidenciális rendszerben meglévő kettős demokratikus legitimitás konkurenciája és az ezzel összefüggő konfliktusok veszélye tehát eleve nincs meg. A Franco által kidolgozott spanyol alkotmányos monarchia esetében a parlamentáris átalakulás ösztönzői már kezdettől fogva be voltak építve a politikai rendszerbe, legalábbis annyiban, hogy a kormányfő kinevezése nem a király kizárólagos jogosítványa volt, hanem egy félpárlamentáris testület hozzájárulását előfeltételezte, és a király határozatainak érvényessége minden esetben a kormányfő ellenjegyzéséhez volt kötve. Ilyen intézményes keretek között a kormány először kettős, majd tisztán parlamentáris felelőssége simán kifejlődhetett. Hogy ez azután a gyakorlatban és a vártnál gyorsabban is bekövetkezett, több szerencsés körülménynek tulajdonítható. A demokratikus átalakulási folyamat az új alkotmány elfogadásával (1978. december 29-én) sikeresen lezárult, s ekkor jött létre a monarchia formális keretén belül a parlamentáris demokrácia. Az átalakulási folyamat tehát nem a parlamentáris rendszer alatt bonyolódott le (Linz írása helytelenül ilyen látszatot kelt), hanem az alkotmányos monarchia intézményes keretei között.

A sikeres spanyol példa alapján felmerülhet az a gondolat, hogy a kelet-európai átalakulási folyamatnak megfelelő politikai rendszer talán az alkotmányos monarchia lenne. E gondolatban sok igazság van, és minden olyan országban, amely felfedezhetett a világ valamely táján egy lehetséges trónörököszt (Románia, Bulgária, Szerbia, Albánia, Oroszország, Grúzia), ez a gondolat ténylegesen fel is vetődött. Ennek ellenére legalábbis jelenleg nem úgy fest a helyzet, hogy ennek az elképzelésnek komoly esélye lenne a megvalósulásra. Adott esetben az ötlet megfontolása mind a kérdéses királyjelölt személyiségétől, mind a nép kívánságaitól függne. Az utóbbit népszavazás útján könnyen lehetne tisztázni. Megismétlem: jelenleg nem látok sehol sem konkrét készséget az alkotmányos monarchia bevezetésére. De a jövőre nézve nem zárható ki egyetlen érintett ország számára sem az a sajnálatos lehetőség, hogy a demokratikus átalakulási folyamat köztársasági formában és egy „erős” elnök támogatásával sikertelenül végződik. Ebben az esetben az alkotmányos monarchia vészfék gyanánt nem lenne a legrosszabb megoldási kísérlet.

LAURENCE WHITEHEAD

Kormányforma és hagyományok*

Juan Linz néhány nagyon időszerű kérdést vetett fel, hiszen napjainkban mindannyian tanúi lehetünk annak, hogy több latin-amerikai ország óvatos lépésekkel az alkotmányos demokrácia helyreállítására halad. Linz felidéz a konstitucionalizmus történetének klasszikus vitáit, amelyek jöhetnek már kikerültek a tudományos érdeklődés homlokteréből, ma újból aktuálissá válnak. Dolgozatával felhívja figyelmünket a latin-amerikai politikai intézmények vizsgálata során feltáratlanul maradt problémákra. Bár a rendelkezésre álló adatok korlátozottsága miatt következtetései óvatosak és tartózkodóak, fő mondanivalója mindannyiunk számára egyértelmű. Linz úgy véli, hogy rendszerint sokkal jobb az esélyek a szilárd demokratikus rendszer kiépítésére akkor, ha az alkotmányozó gyűlés a prezidenciális kormányforma helyett a parlamentáris mellett dönt. Az általa „kvázi-prezidencializmusnak” és „kvázi-parlamentarizmusnak” nevezett struktúrák látszólag mindkét be rendezkedés előnyeit egyesítik, ám a lényegükből fakadó, feszítő ellentmondások miatt mind a parlamentarizmusnak, mind a prezidencializmusnak alatta maradnak.

E rövid írás nem alkalmas arra, hogy részletesen kitérjek benne Linz dolgozatának érdemeire. Inkább ellenvetéseimet hangsúlyozom, hogy ezzel is vitára ösztönözsek. Ellenérveimet három kérdésben foglalhatom össze: alátámasztják-e Linz állításait az európai példák?; és a latin-amerikai példák?; és ha igen, vajon elég meggyőzőek-e ezek a tapasztalatok ahhoz, hogy Latin-Amerika szakítson erős prezidencialista hagyományával?

* Ezt a tanulmányt az Uruguayban, Punta del Estében a *Latin American Regional Institute on Comparative Constitutionalism*hoz nyújtották be megvitatásra 1988. november 3–4-én.

AZ EURÓPAI TAPASZTALAT

Gondolkozzunk el az alábbi állításon: Nyugat-Európa minden országában szuverén parlamentek működnek, és megingathatatlan az alkotmányos demokrácia; Latin-Amerika országaiban az elnöki hatalom dominanciáját figyelhetjük meg, és ingatag az alkotmányos demokrácia rendszere. Linz professzor sokkal kifinomultabb elemző annál, hogy sem megállapításaiból egyértelmű következtetést vonjon le (dolgozatában azt írja: talán véletlen, talán nem, hogy a prezidenciális berendezkedésű államok nagy része a demokrácia megszilárdításakor súlyos nehézségekbe ütközik), ám szembeállításai annyira félreérthetetlenek, hogy néhány megjegyzést kell fűznünk hozzájuk. Tehát: miért épített ki minden nyugat-európai ország parlamentáris (de legfeljebb kvázi-prezidenciális) kormányformát, és miként tudtak e demokratikus rendszerek ilyen megingathatatlaná válni? Van-e oksági összefüggés e két tényező között?

A kérdést csak történelmi ismereteink fényében válaszolhatjuk meg, s ha végigtekintünk Európa történetén, a kontinens megkülönböztető jegyének már nem a parlamentarizmust, hanem a monarchizmust fogjuk tekinteni. Belgiumban, Dániában, Hollandiában, Norvégiában, Spanyolországban, Svédországban és az Egyesült Királyságban az államfő funkcióját mind a mai napig öröklés és nem közvetlen választás útján töltik be. Jó néhány európai országban pedig még a század folyamán is rövidebb-hosszabb ideig királyság állt fenn, ilyenek voltak: Ausztria, Németország, Görögország, Izland, Olaszország és Portugália. A nyugat-európai demokráciák közül egyedül Svájc és Franciaország dicsekedhet azzal, hogy már egy évszázada vagy még régebben megszabadult a monarchizmustól. (Finnországot 1917-ig a cárok uralták, az írek pedig 1948-ban szakították el a brit monarchiához fűződő utolsó kötelékeit.) Svájc miniszterelnöke egyszerre mind államfő is, de egyáltalán nem hasonlít egy elnökhöz (évente választják ki a Szövetségi Tanácsból, amely szigorú felelősséggel tartozik a Szövetségi Gyűlésnek). Svájctól eltekintve, Franciaország az egyetlen olyan európai demokrácia, mely — lévén 1870 óta folyamatosan köztársaság — teljes mértékben megszabadult az öröklési elvtől. Franciaország után a hosszú republikánus múltra visszatekintő Portugália következik a sorban (1910 óta köztársaság). Nem véletlen, hogy a prezidencializmus mindössze e két utóbbi országban jelent igazi kihívást a népszuverenitás parlamentáris változata számára. Linz professzor szerint mind a francia, mind a portugál rendszer vegyes, illetve kvázi-prezidenciális berendezkedés, bár sokan hangoztatják, hogy az elnöki hatalom ezekben az országokban látszólagos, mivel csak akkor érvényesül, ha az elnök pártja egyben parlamenti többséget is — de nem túl nagyot — szerez. (Amennyiben ez a többség túl nagy, függetlenítheti magát az elnöki vezetéstől.) Amikor Eanes portugál elnök elvesztette többségét a kongresszusban, rájött, hogy valójában milyen kevés hatalom jár együtt hivatalával; Mitterand elnök

alighanem ugyanezzel a realitással szembesült 1984 és 1988 között (bár gondosabban leplezte).

Az európai demokráciák számára a parlamentarizmus nem „választás” kérdése volt. Ám nem is azért épült ki a prezidencializmus helyett parlamentáris rendszer ezekben az országokban, mert annyira stabilak vagy annyira rugalmasak lettek volna. A parlamentarizmus azért hódított tért Európában, mert az uralkodó monarchiákat vagy rábírták hatalmuk fokozatos átengedésére a választott gyűlésnek, vagy egy válság nyomán a törvényhozás, esetleg egy népszavazás véget vetett hatalmuknak. Míg az amerikai országokban függetlenségi háborúk során győzték le a monarchiákat (és a győztes hadvezérek közül kerültek ki az első elnökök), addig Európában a népszuverenitás hatékony képviselője mindig valamilyen parlament vagy pártkoalíció volt, amely egységének erejével meg tudta ugyan törni a végrehajtó hatalom örökletes dominanciáját, ám képtelen volt megőrizni ezt az egységet a monarchikus hatalom lehetséges alternatívája kérdésében. Ilyen körülmények között a parlamentarizmusnak mint a monarchikus hatalom lebontása eszközének nem volt reális alternatívája. (El kell ismernünk, hogy néhány országban sokkal összetettebbek és kiszámíthatatlanabbak voltak ezek a folyamatok, mint ahogy beszámolóinkból gondolni lehetne. Az Orleans-i monarchia ellen irányuló 1848-as forradalom után a francia parlamentaristák nem tudták megszilárdítani rendszerüket, és így utat nyitottak III. Napóleon népszavazáson alapuló elnöki hatalma és imperialista törekvései számára. Hasonló történt Portugáliában is, ahol az 1910-ben kitört forradalmat követően abszolút elnöki hatalom alakult ki, előkészítve a talajt Salazar csaknem félévszázados uralmához. Görögországban 1924-ben népszavazással megdőntötték a monarchiát, majd 1935-ben egy másik népszavazással visszaállították; 1941-ben újból megdőntötték, de csak azért, hogy az 1946-os népszavazáson az ország újból mellette határozzon; 1967-ben katonai puccs vetett véget a monarchia hatalmának, s azt már az 1974-ben létrejött demokratikus rendszer sem állította vissza. Mindazonáltal e történelmi események nem tették kétséggé azt az Európában meggyökeresedett elvet, hogy a monarchikus hatalom *demokratikus* alternatívájaként csakis egy parlamentáris rendszer jöhet szóba.)

Ha elismerjük, hogy az európai parlamentáris berendezkedések inkább a körülmények kényszerítő ereje folytán, semmint választás eredményeképp jöttek létre, feltételezhetnénk, hogy netán épp ennek köszönhetik az európai alkotmányos demokráciák szilárdságukat, szemben a latin-amerikai alkotmányos kormányzás ingatagságával. Történelmileg tekintve azonban kételyek merülnek fel egy ilyen állítás helyességét illetően. Az európai demokráciák stabilitása viszonylag új keletű jelenség. 1870 és 1958 között a francia parlamentáris rendszert politikai válságok sora rázta meg, és legalább két olyan időszak volt, amikor a parlamentarizmus teljes csődöt mondott. Az olasz parlamenti rendszer történetét húsz év fasizmus szakította meg, Spanyolországban és Portugáliában pedig kétszer ilyen hosszúra nyúlt az önkényuralom „közjáté-

ka". (Nem térek itt ki a Weimari Németországra, mivel Linz professzor szerint ez nem volt tiszta parlamentarizmus.) A szövetségesek 1945-ös győzelme után minden addiginál kedvezőbb külső és belső feltételek jöttek létre a nyugat-európai alkotmányos demokráciák számára. A negyven évi folyamatos béke, a gazdasági prosperitás, a sikeres dekolonizáció és a hatékony regionális együttműködés — mind a nyugat-európai demokráciák megszilárdítását szolgálta. Joggal állíthatjuk, hogy ilyen kedvező viszonyok között a prezidenciális berendezkedésű alkotmányos államformák is stabilnak bizonyultak volna. Sőt, kijelenthetjük, hogy a különösen kedvező körülmények között végbement fejlődés szinte teljesen elfedte az európai parlamentáris rendszerek belső fogyatékoságait.

Mielőtt áttérnénk Latin-Amerikára, érdemes megemlítenünk, hogy az Európában végbement történelmi folyamat, melynek során az államhatalom a monarchiák kezéből a parlamentekhez került, jócskán befolyásolta a különböző demokratikus országok intézményi struktúráját, kivéve az amerikai köztársaságokét. Az európai minta összeegyeztethetetlen a jelenleg többek közt Japánban, Ausztráliában, Új-Zélandban, Jamaikában, Trinidadban és Kanadában honos prezidenciális demokráciával. És a jövőben korlátozhatja a majdani demokratizálást Marokkóban, Thaiföldön, és feltehetően néhány arab monarchiában (például Kuvaitban) — jóllehet a Közel-Kelet nagy részén az örökletes uralommal szemben a demokrácia helyett inkább egy klerikális vagy ideológiai diktatúrának vannak esélyei.

A LATIN-AMERIKAI TAPASZTALAT

A latin-amerikai országok, az Egyesült Államokkal együtt, fontos kivételt jelentenek az alól a szabály alól, hogy a parlamentarizmus a demokratikus alkotmányosság legfőbb szervező elve. Ezek az országok már másfél-két évszázada számítotték kormányzati rendszerükből az öröklés elvét. (Bár Braziliában csak száz, Kubában kilencven éve, Nicaraguában pedig mindössze 1979 óta, az általános fejlődési irány mégis egyértelmű.) Az amerikai államok tehát kivételesen hosszú monarchiamentes múltra tekinthetnek vissza. A csaknem kétszáz latin-amerikai alkotmány majd mindegyike (lásd Heraclio Bonilla hivatkozásait) a meghatározott időtartamú elnöki hatalmat helyezi középpontjába, és az államfő szimbolikus funkcióit széles körű végrehajtó hatalommal egyesíti. Az alapelképzelés az, hogy az ország élén egy választott kormányzó monarcha áll, akinek a hatalmát többé-kevésbé korlátozza, hogy egy megszabott idő után újra kell választani (illetve egyáltalán nem választható újra). A kongresszus, a bírói testületek, a különböző alkotmányos szervek és a helyi önkormányzatok mind másodlagos, illetve alárendelt szerepbe kényszerülnek a népszuverenitás megtestesítője, a végrehajtó hatalmat gyakorló, közvetlenül választott államfő mellett.

A fentiek az említett kétszáz alkotmány *csaknem* mindegyikére érvényesek. Figyelemre méltó viszont az a maroknyi kivétel, amelyre

nem állnak az előbbi megállapítások. Braziliában és Mexikóban a 19. században császárok uralkodtak. A 20. századi Uruguayban plurális végrehajtó hatalom alakult ki¹, mely megoszlott a négy évre választott „politikai” elnök és a hat évre választott, kilenc tagú Nemzeti Kormányzó Tanács között (így rendelkezett az 1919-es alkotmány; ezt 1933-ban hatályon kívül helyezték, 1938-ban újból életbe léptették, majd 1942-ben megint visszavonták). Az 1952 és 1966 között érvényben volt alkotmány végül teljesen kiiktatta az elnöki hivatalt, és minden végrehajtó hatalmat a kilenc tagú Nemzeti Kormányzó Tanácsra ruházott. (Érdekes a párhuzam egy nemrégí nicaraguai rendelkezéssel: a forradalom és az 1984-es alkotmány kihirdetése között ugyanis a törvények szerint a szandinista front kilenc *commendanté*-ja gyakorolta a végrehajtó hatalmat.) A fenti példák bár érdekes és jelentős kísérletek a kialakult elnöki hatalommal való szakításra, nem bizonyultak sem tartósnak, sem eredményesnek.² Abból, hogy e kísérletek csak időlegesek voltak, és nem találtak követőkre, arra kell következtetnünk, hogy a prezidencializmus nemcsak a történelem tehetetlenségi ereje folytán maradt meg Latin-Amerikában, hanem azért, mert igazi értéket képvisel a térség lakói számára.

A prezidencializmus általános keretein belül — mint azt a latin-amerikai példa mutatja —, számos alkotmányos (és alkotmányon kívüli) forma lehetséges. A latin-amerikai irodalomból és folklórból mindannyian ismerjük a hírhedt, és a földrész történetében egyáltalán nem ritkaságszámba menő alkotmányellenes elnöki diktatúrákat. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a végrehajtó hatalom túlzott dominanciája alkotmányos kereteken belül is megvalósulhat. Az 1980-as chilei alkotmány — hogy szélsőséges példát említsék — az elnök számára az elnök hivatali idejére megállapított nyolc éves terminus mellett lehetővé teszi az újraválasztást, amellelt kifejezetten alárendelt szerepet oszt a kongresszusra, s egy sor kiegészítő szabályozással nemhogy ellensúlyozná, tovább erősíti az elnöki hatalmat. A többi latin-amerikai alkotmány sem sokban marad le a chilei mögött a végrehajtó hatalom már-már monarchikus formájának legalizálásában.

Az 1917-ben életbe lépett, a chileinél hasonlíthatatlanul liberálisabb mexikói alkotmány, a politikai rendszer „meta-konstitucionális” mechanizmusai miatt — amint azt Jorge Carpizo *El Presidencialismo Mexicano* című munkájából megtudhatjuk — szintén lehetővé tette egyfajta kvázi-monarchikus elnöki hatalom kialakulását. Valójában az a körülmény, hogy létrejött egy hatalmas uralkodó párt az elnökkel az élen, már csaknem hatvan éve módot ad a mindenkori elnöknek arra, hogy törvényes eszközökkel kijátssza az alkotmányban foglalt biztosítékokat. Bár a kongresszusnak joga van „fiskalizálni” a végrehajtó hatalmat, a garantált PRI többség gondoskodik róla, hogy ennek a jognak semmiféle tartalma ne legyen. A legfelsőbb bíróság is látszólag meglehetősen autonómiával rendelkezik, a valós hatalmi viszonyok mégis megakadályozzák, hogy az elnöki irányítású uralkodó párttal szemben kitartson, önállóan értelmezze az alkotmányt. A választási rendszer elvileg elszí-

getelhető az elnöki hatalomtól, de a kongresszus és a bíróságok soha sem érvényesítenék ezt a függetlenséget. Amellett hiába biztosít az 1917-es alkotmány meglepően széles körű jogokat az egyes államoknak — hiszen, mint tudjuk, Mexikó államszövetség —, az elnök gyakorlatilag saját akarata szerint nevezi ki és váltja le a kormányzókat. A fenti példából láthatjuk, hogy a „meta-konstitucionális” hatalmi mechanizmusok miként torzíthatják el az alkotmányos elveket anélkül, hogy az alkotmányellenesség vétkébe esnének.

Persze nem minden latin-amerikai alkotmány ruház ekkora hatalmat az államelnökre, sem az elvek, sem a politikai gyakorlat tekintetében. A rövidség kedvéért egyetlen, ám annál szemléletesebb ellenpéldára szorítkoznék, jóllehet tisztában vagyok vele, hogy az elmélyültebb vizsgálódás számos köztes esetet feltárhatna. Az 1949-ben összeült Costa Rica-i alkotmányozó gyűlés „erős bizalmatlanságát fejezte ki az elnöki rendszerrel szemben, mely a végrehajtó hatalomnak az 1871-es alkotmányban biztosított rendkívül széles jogköréből nőtt ki. Az alkotmányozó gyűlés a törvényhozásra is kiterjesztette bizalmatlanságát, minthogy az — kivált a gyűlés egybehívását megelőző nyolc évben — nem volt más, csak engedelmes, irányítható gépezet az elnök kezében... tekintélyt egyetlen hatalom, a bírói testület szerzett magának”³. Ebből következően az 1949-ben életbe lépett és mindmáig hatályban lévő alkotmány felszámolta az egyszemélyi végrehajtó hatalmat, s a „hatalommegosztás” olyan újfajta rendszerét hozta létre, melyben az elnök köteles együttműködni a minisztereivel. Emellett megalakult egy sor, többek közt a lakásépítésért, az elektromosenergia-ellátásért, a turizmusért felelős és az elnöki irányításnak közvetlenül nem alárendelt, független szervezet. Az elnöki hatalom korlátozására hivatott a két, közvetlenül választott alelnök is, továbbá az a rendelkezés, mely szerint az elnök csak négy évig maradhat tisztségben, és azután nyolc évig kell várkoznia, mielőtt újból jelölthetetheti magát. (Az 1968-ban életbe lépett szabályok, a mexikói törvényekhez hasonlóan, végképp kizárják az újraválasztást.) A Costa Rica-i bírói szervezet széles körű autonómiájánál fogva közvetlenül érvényt szerezhet az alkotmány rendelkezéseinek.

Két, nemrégiben történt esemény azt is megmutatja, mennyire szűkre szabja valójában a Costa Rica-i alkotmány az elnök jogkörét. Amikor az amerikai kormány Costa Rica északi részén titkos repülőgép-felszállóhelyet épített a Nicaragua ellen irányuló hadüzenet nélküli hadműveletei számára, a Costa Rica-i elnök, aki a tények feltárására és a felszállóhely megszüntetésére törekedett, súlyos nehézséggel találta szembe magát. A külföldiek úgy vélték, hogy az elnök valójában Washington befolyása alatt áll. Az igazság ezzel szemben az, hogy az alkotmány meglehetősen korlátozza az államfő azon jogkörét, hogy magánszemélyek tevékenységét illető vizsgálatokat folytasson. További példával szolgál Pre Arias elnök, aki számos alkalommal kénytelen volt visszautasítani a jelentős külföldi találkozóokra szóló meghívásokat, egyszerűen azért, mert a törvényhozás alkotmányos felhatalmazásánál fogva megtagadta tőle az engedélyt az ország elhagyására. A fentiekből

világosan látható, hogy Latin-Amerikában nemcsak „monarchikus” prezidencializmus, hanem valódi, hatékonyan működő köztársasági alkotmányosság is létezik.

A latin-amerikai példák e rövid bemutatásából csak azt a következtetést kívántam levonni, hogy az úgynevezett „prezidenciális” rendszerek népes családján belül jelentős eltérések miatt a parlamentáris és a prezidenciális berendezkedés szembeállítása inkább elhomályosítja, semmint világossá teszi a számtalan alkotmányos alternatívát.

SZÜKSÉGES-E, HOGY A MA MŰKÖDŐ ALKOTMÁNYOZÓ GYŰLÉSEK SZAKÍTSANAK A PREZIDENCIALIZMUSSEL?

E rövid írással szerettem volna olvasóimat meggyőzni arról, hogy a parlamentáris és prezidenciális kormányformák közötti különbségek, amelyeket Linz professzor olyan szabatosan kifejtett, gyakorlatilag kisebb jelentőségűek, mint a kormányformákon *belüli* — a bírói szervezet és a politikai rendszer tekintetében egyaránt fennálló — konkrét alternatívák. Álláspontomat kialakítva azt is mérlegeltem, hogy a mélyen gyökerező prezidenciális hagyományokkal rendelkező országok nemigen fogják tartósan elkötelezni magukat a tiszta parlamentarizmus mellett — még akkor sem, ha a racionális elemzés egyértelműen bebizonyította a rendszer előnyeit. Mindamelllett el kell ismernünk, hogy az utóbbi időkben néhány latin-amerikai országban a parlamentarizmus valódi alternatívaként merült föl az alkotmányozók előtt. Jó néhány brazil demokrata felpanaszolta a „parlamentarizmus” vereségét az 1988-as alkotmányos konvencióban, ám ugyanígy keseregtek akkor is, amikor megbukott az 1985-ben indult „Direitas je” mozgalom. (Bár Linz professzor nyomán alapvető ellentmondást vélhetnénk fölfedezni e kétféle álláspont között, a brazil demokratikus bal-közép különbségtétel nélkül kiállt mind a kettő mellett.)

A parlamentarizmus, miután brazil hívei vereséget szenvedtek, az erős, közvetlen választáson alapuló, képviseleti törvényhozás mellett bontottak zászlót, mert szerintük egy ilyen törvényhozás „megoszthatná” a kormányzati terheket a közvetlen választás útján hatalomra kerülő, de a parlamentnek felelős köztársasági elnökkel. Elképzeléseik szerint a miniszterelnök és a kabinet megválasztása a parlament bizalmi szavazásától függött volna, ám még a legradikálisabbak is kitartottak amellett, hogy nem céljuk „az államfőt pusztán dekoratív szerepre korlátozni, vagy a miniszterelnököt a »tiszta« parlamentáris rendszerekre jellemző előjogokkal felruházni — már csak azért sem, mivel tiszta parlamentáris struktúra csak nagyon kevés, a brazíliaitól gyökeresen elütő politikai-társadalmi felépítésű országban valósult meg”⁴. A fenti elképzelés nagyon hasonlít a Linz professzor által „kvázi-prezidenciális” rendszernek nevezett berendezkedésre, ám az is igaz, hogy ezt a ténylegesen létrejött struktúráról is elmondhatjuk. A jelenlegi szabályozás szerint ugyanis a brazil államfő elvesztette a rendeleti úton való kormányzás

jogát, és a végrehajtó hatalom hatáskörét az alkotmány mellett az éber en vigyázó törvénykezés is szigorúan korlátozza. Az új brazil alkotmány nem rendelkezik különleges megoldásokról szükség esetére (mint a weimari alkotmány hirdhet 48. cikkelye, vagy a franciaországi Ötödik Köztársaság alkotmányának sokat vitatott 16. szakasza), amely vészhelyzetben az elnökre ruházná a végső szuverén hatalmat, illetve a 94–96. paragrafus szerint vészhelyzetben is megosztja a felelősséget.

Linz professzor szerint a döntő kérdés az, hogy a meghatározott időszakokra közvetlenül választott államfő-e — legalábbis részben — a népakarat letéteményese. A tiszta parlamentarizmust Linz professzor voltaképpen azért részesíti előnyben, mert az megakadályozza, hogy a hatalmához a közvélemény ellenére makacsul ragaszkodó kormányzat végül összezúzza az egész alkotmányos rendet. A parlamentáris rendszerben — állítja Linz — a lehetetlenné vált kormány törvényes úton elmozdítható helyéről, függetlenül attól, hogy milyen egyensúly alakul ki a szuverén kongresszusban. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a lehetetlenné vált elnöki kormányokat így is sikerült a kiszabott terminus előtt törvényes úton megfosztani hatalmuktól, s mindezt anélkül, hogy az alkotmányos rend összeomlott volna. (Például Siles, bolíviai elnöknek négy évig, 1982 augusztusától 1986 augusztusáig kellett volna tisztségében maradnia, ám a türelmét vesztett ellenzék a tárgyalásokon kicsikarta hivatali idejének lerövidítését egy évvel. Másfelől a parlamentáris rendszerek gyakorta megbuktatják a kormányokat még mielőtt helyzetük tényleg lehetetlenné válna, legfeljebb formálisan támaszthatók ellenük kifogások. A franciaországi Negyedik Köztársaság parlamentje ellen — mint Linz professzor maga utal rá — éppen az volt a legfőbb kifogás, hogy senki, még a legnépszerűbb és legsikeresebb miniszterelnök sem érezhette magát elég biztonságban hivatali székében ahhoz, hogy az országot foglalkoztató politikai problémákkal szembenézzen. Ugyanakkor egyes parlamentáris struktúrákban a kormányok (főleg a kormányzó pártok partikuláris érdekeit minden más elé helyező centrista koalíciók) akár az egész ország előtt „lehetetlenné” válhatnak anélkül, hogy a parlament egy lépést is tenne ellenük. Nemcsak a határozott időre szóló prezidencializmus, de még az olyan jellegzetesen parlamentáris alakzatok is, mint arányos képviselőlet úgy körül tudják hástyázni a megfelelő stratégiai állásba helyezkedett kisebbségeket, hogy csekély választói támogatottságuk dacára sem lehet őket elmozdítani hivatalukból, sőt, még akkor sem, ha a lakosság nagy része ellenük fordul.

A fentiek ellenére, figyelembe véve a Linz professzor dolgozatában kifejtett többi érvet, alighanem igaz, hogy egy szuverén parlament rugalmasabb, a regionális és egyéb érdekkülönbségekre érzékenyebb, nagyobb felelősséggel bíró intézmény, mint egy megszabott időre közvetlenül választott elnök vagy egy vegyes struktúra. Mindemellert feltételezhető, hogy legalábbis néhány latin-amerikai országban érdemesebb lenne a programatikus egység és folytonosság megőrzése, s így a fejlődés útjában álló régi és hatalmas akadályok leküzdése érdekében egy

kevésbé rugalmas, kisebb felelősségű és kevésbé törekeny rendszer mellett dönteni. Az erős végrehajtó hatalom nemegyszer szolgált már a nemzeti integráció megteremtésére, és ez az intézményi struktúra a súlyos regionális és társadalmi egyenlőtlenségek orvoslása vagy a gyors gazdasági átalakítás érdekében is jó szolgálatokat tehet. A parlamentáris rendszer inkább egy már létrejött, és a társadalmi érdekeknek nagyjából megfelelő *status quo* egyensúlyban tartására alkalmas, semmint egy új rend létrehozására.

Mindamellettt nem érvelhetünk egyértelműen a parlamentarizmus mellett, hiszen mind a parlamentáris, mind a prezidenciális rendszerek a konkrét változatok gazdag tárházát kínálják. A legjobb talán egy optimális parlamentarizmus lenne, a legrosszabb pedig egy tökéletlenül felépített elnöki rendszer, ám be kell látnunk, hogy a konkrét változatok legtöbbje valahol a kettő között helyezkedik el, nagyjából kiegyensúlyozva az előnyöket és a hátrányokat.

A parlamentarizmus angol válfajában például olyan erős miniszterelnöki hatalom van kialakulóban, mely nem kevésbé polarizált és rugalmatlan, mint a Linz által leírt prezidenciális modell. Mrs. Thatcher egyszer sem kapta meg a szavazatok 50 százalékát, mégis tovább marad hivatalában, mint bármelyik alkotmányos elnök, és megengedheti magának, hogy semmibe vegye az ellenzéket, sőt akár saját miniszter kollégáit is. Rendelkezik egy olyan rendkívüli joggal, amit bármelyik elnök megirigyelhetne — ő jelölheti ki a következő választás napját. A másik oldalon viszont ott van Argentína, ahol a demokratikus rend létrehozásához bizonyosan hozzájárult a világosan körülhatárolt személyes megbízatással rendelkező választott elnök tisztsége. Az argentin viszonyok között a radikálisok és a peronisták finom egyensúlyán alapuló parlament nem lett volna képes úgy megszilárdítani a demokráciát, ahogy Alfonsin elnök tette.

Az alkotmányozó gyűlés elsődendő feladata az lenne, hogy működőképes formát dolgozzon ki az általa elfogadott alapváltozat számára. (Véleményem szerint például a latin-amerikaiak sokkal jobban tennék, ha az európai kabinet-kormányzás utánzása helyett, inkább a Központi Bank autonómiájával és felelősségével kapcsolatos alkotmányos szabályozást és joggyakorlatot tanulmányoznák.)

Mint hogy a monarchikus tényező szerintem igen fontos szerepet játszott az európai parlamentarizmus kialakulásában, hajlamos vagyok kételkedni abban, hogy a latin-amerikai alkotmányozók valóban választhatnak a két rendszer között. Elvileg talán tényleg van lehetőségük, hogy az ország érdekeit leghatékonyabban szolgáló kormányforma mellett döntsenek. Ám a gyakorlatban a latin-amerikaiak ugyanúgy képtelenek lennének kiépíteni (vagy visszaállítani) a monarchikus rendszert, mint az Egyesült Államok polgárai. (E vonatkozásban a demokratikus Spanyolország példája ugyancsak félrevezető lehet.) Amikor egy társadalom már vagy egy évtizede hozzászórt a nemzeti egység akár monarchikus, akár prezidenciális formájához, akkor rendkívül destabilizáló lehet szembefordulni a kialakult hagyományokkal. A szilárd alkotmánynak az

emberek gondolkodásában kell gyökereznie, és az emberek fölöttébb ragaszkodni szoktak nemzeti szimbólumaikhoz. Ha az elnök a nemzeti egység egyik szimbólumává vált, akkor legjobb, ha az alkotmányozók kitanának emellett az intézmény mellett, és elvégzik a szükséges korrekciókat az esetleges visszaélések kikerülése érdekében.

Fordította: Nádai Judit

JEGYZETEK

- ¹ Uruguay legnagyobb alkotmányos államfője, José Batlle y Ordóñez (1903-tól 1917-ig az ország elnöke) élete utolsó tizenhat évét a plurális végrehajtó hatalom megteremtésére szerveződő mozgalomnak szentelte, ami azonban csak halála után lett sikeres. Ordóñez 1913-ban, a montevideói *El-Día*-ban fejtette ki először nézeteit, melyek megérdemlik az elmélyült tanulmányozást. Ordóñez szerint Uruguay problémái abban a körülményben gyökereznek, hogy mind a törvényhozás, mind a legfelsőbb bíróság fölött az elnök befolyása érvényesül, aki ráadásul maga jelöli ki saját utódját, nem hagyván így más lehetőséget az ellenzéknek, minthogy minden lezajlott választás után felkelést szervezzon. Ordóñez azt javasolta, hogy fosszák meg az elnököt hatalmától, és hozzanak létre erős, demokratikus felépítésű ideológiai pártokat.
- ² Thomas Jefferson nem lett volna meglepve e kudarcok láttán. 1811. január 11-én így írt Destut de Tracy-nek: „Amikor megalakítottuk jelenlegi kormányunkat, erős hajlandóságot éreztünk magunkban arra, hogy létrehozzunk egy legfelsőbb végrehajtó tanácsot. Úgy történt, hogy Franciaországban éppen akkor fogtak egy ilyen irányú kísérletbe, miközben a végrehajtó hatalom egyszemélyi gyakorlóját bíróság elé állították. Méltóan a dilemma jelentőségéhez, érdeklődve és aggodalommal figyeltük a két ellentétes elképzelés összeütközését, és a történetek hatásait. A francia kísérlet rövid idő után kudarcot vallott, de nem valamilyen, a korra vagy a francia nemzetre jellemző körülmény, hanem a Direktórium tagjainak bizalmatlansága és széthúzása miatt, ami mindig szembállítja egymással az egyenlő hatalmú embereket, ha senki sem hivatott közülük arra, hogy döntsön vitáikban és elsimítsa ellentéteiket. 1784-ben mi is hasonló próbálkozásba kezdtünk, amikor létrehoztuk az Államok — akkoriban 13 volt — bizottságát, azzal a szándékkal, hogy a kongresszusi ülésszakok közötti időben a végrehajtói feladatokat gyakorolja. A bizottság tagjai csakhamar éles vitákban fordultak egymás ellen, s nézeteltéréseik végül kibékíthetetlenekké váltak, oly annyira, hogy minden együttműködés lehetetlenné vált közöttük: feloszlatták magukat, fej nélkül hagyván a kormányt, mindaddig, amíg a következő télen újból össze nem ült a kongresszus. Sokan úgy vélték, hogy a kudarc oka két-három embernek a jellemében keresendő, de a bölcsek az emberi természetet tették felelőssé.”
- ³ Oscar Aguilar Bulgarelli: *La Constitución de 1949: Antecedentes y Proyecciones*. Editorial Costa Rica, San Jose, 1979, 138–139. old.
- ⁴ Brazil Kommunista Párt: *Constitucao Nova Para O Brasil*. A BKP 1986 márciusában közzétett javaslata a parlamentarizmus híveinek jellegzetes álláspontját képviselte. (San Paulo Novos Rumos, 1986) 57. old.

TÁJÉKOZÓDÁS

GÖRÖG TIBOR

Politikatudomány a mai Oroszországban

A mai Oroszországban a társadalomtudósok viszonylag népes csoportját alkotják azok, akik „politológusnak” vallják magukat. A napi- és a hetilapokban, a szakfolyóiratokról nem is szólva, igen sűrűn jelennek meg cikkek, tanulmányok X.Y. politológus aláírással. Ezeknek az írásoknak a szerzői többnyire régóta ismert személyek, csak korábban történész, filozófus, „tudkomos”, szociológus, közgazdász, irodalomkritikus, sőt fizikus vagy matematikus minőségben szerepeltek. Érdeemes megjegyezni, hogy a KGB átszervezése során több jótollú és képzett elemzőt helyeztek el napilapok és folyóiratok szerkesztőségében (csak a *Moszkovszkije Novosztijnál* hármat), akik rendszerint mint politológusok jegyzik írásaikat.

Ha E. Hoffer, aki *Az igazhitű* híres könyvében szellemesen kifejtette a hitek kölcsönös behelyettesíthetőségének az elméletét, szembesült volna ezzel a mai jelenséggel, akkor talán megalkotta volna a *tudományos diszciplínák kölcsönös átválthatóságának* a teóriáját is. Ez a jelenség egyébként nálunk is létezik, s részben azzal függ össze, hogy a Szovjetunióban és befolyási övezetében a nyolcvanas évek elejéig nem volt politológusképzés. A politikatudomány művelői ezért más tudományos diszciplínákból jöttek a szakmába.

A párt a politikai főhatalom birtokosa, a politikatudományt nemigen kedvelte, különösen akkor, ha azt politológiának hívták. Jellemző, hogy a szovjet általános lexikonokban¹ nem találunk politikatudomány vagy politológia címszót. A szaklexikonokban megtalálható ugyan a politikai tudományok címszó, de igen figyelemre méltó e szócikk tartalmának átalakulása az idők során.² Az ötkötetes szovjet *Filozófiai Enciklopédia* IV. kötetében ez olvasható: „A jog és a szociológia határmezsgyéjén keletkezett polgári politikatudomány (az USA-ban a 20. század első

negyedében, Nyugat-Európában döntően a második világháború után) a burzsoá ideológia reakciójának egyik formája, amelyet a marxizmus-leninizmus térhódítása váltott ki.... A burzsoá politikatudomány távol áll attól, hogy a valóságnak megfelelően bemutassa a tőkés társadalom lényegét és törvényszerűségeit, a modern polgári társadalom politikai életének mozgóerőit és szervezetét.”³ Az idézett szócikket V. Tumanov jegyzi. A *Filozófiai Enciklopédia* kötetei pedig F. Konsztantynov akadémikus irányításával készültek, akit az ebben az időben hivatalosan ugyan nem jegyzett, de úgy ahogy mégiscsak létező szovjet politikatudomány fő korifeusának tekintettek. Figyelemre méltó egyébként Konsztantynov akadémiai pályafutásának története. 1934-ben Sztálin összehívta a Vörös Professzura Intézetének (Insztitut Krasznoj Professzuri) azokat a hallgatóit, akik érdemeket szereztek tanáraik ideológiai eltévelyedéseinek leleplezésében és az úgynevezett menyesevialó idealizmus szétzúzolásában.⁴ Sztálin mutatójával Konsztantynov, Mityin és Jugyin felé bökött és azt mondta: „Te, Te és Te akadémikus leszel”. Konsztantynov és Mityin szó nélkül hálásan tudomásul vette a vezér döntését. Jugyin viszont meglepetten és kacarászva felkiáltott: „Ki? Én?” Sztálin mogorván választolt: „Nem, Te csak levelező tag leszel.” Így lett a történelmi anekdota szerint F. Konsztantynov a harmincas évek közepétől a történelmi materializmus és a politikai elméletek egyik fő ítése a Szovjetunióban.⁵

A szovjet politikatudománnyal valami olyasmi történt, mint a kibernetikával és a genetikával: mint ismeretes a Szovjetunióban hivatalosan polgári áltudománynak kiáltották ki. Ennek ellenére voltak tudósok, akik „*partizánkodva*” mégis művelték mind a kibernetikát, mind a genetikát.

Abban az időben, amikor a hivatalos tudománypolitika negligálta a politikatudományt, a szamizdatban és a tamizdatban politológiai és politikatörténeti művek sokasága jelent meg. (Tamizdat: ottkiadó, a külföldön megjelenő és a Szovjetunióba be-, illetve visszaszivárgó művek, kiadványok gyűjtőneve.)

A legnagyobb hatásúak A. Avtorhanov művei voltak. Ezeken nevelkedett a szovjet politikai és ideológiai ellenzék csaknem minden irányzata, mindenekelőtt a szocialista (reformkommunista) és a liberális. A legnépszerűbbek Avtorhanov munkái közül: „A hatalom technológiája” (Technologija vlasztyi) és „A partokrácia eredete (Proiszhozhgyenyije partokratyii)” című munkái voltak. Szamizdatos formában többször is megjelent és viszonylag nagy példányszámban elterjedt az országban a *Pártokrácia eredete* első kötetének bevezető fejezete, amely a partokrácia és a totalitarizmus viszonyának elméleti és történeti összefüggéseit vizsgálta. (Az idős szerző ma is figyelemmel kíséri a volt Szovjetunió területén zajló eseményeket. A nyugati és az oroszországi sajtóban egyaránt rendszeresen megjelennek politológiai elemzései.)

Sajátos iskolát teremtett R. Medvegyev *Könyv a szocialista demokráciáról* (Knyiga o szocialisztyicseszkoj demokratyii) című műve. Könyvalakban ez a mű először Amszterdamban–Párizsban a Herzen Alapít-

vány gondozásában 1972-ben jelent meg. A könyv egyebek között tartalmazza a szovjet politikai rendszer szocialista irányú átalakításának a tervét. (Medvegyev jelenleg az SZKP egyik utódpartjának, a Dolgozók Szocialista Pártjának a vezetője.)

Tematikailag sok vonatkozásban Medvegyev könyvéhez kapcsolódik, szellemiségében azonban más (liberális) M. Voszlenszkij *Nómenklatura* című műve. A több nyelven kiadott könyv a szovjet uralkodó osztály, a nómenklatura genézisét mutatja be, feltárja fejlődésének törvényszerűségeit, különböző alcsoportjainak (Politbüro, KB, tábornoki kar, KGB) viszonyát. Könyvével Voszlenszkij sajátos paradigmát teremtett, a nómenklatura elfogadott, sőt divatos politológiai terminus technicussá vált.

A szocialista beállítottságú értelmiségiek és a szakszervezeti aktivisták körében mindmáig népszerű V. Belocerkovszkij a *Szabadság, hatalom és tulajdon* (Szvoboda, vlaszty i szobsztvennoszty) és különösen *Önigazgatás* (Szamoupravlenyije) című könyve. Az utóbbi bemutatja a munkásönigazgatás viharos és ellentmondásos történetét, az önigazgatásos rendszer előnyeit és buktatóit.

Még hosszan lehetne sorolni a szamizdatban és a tamizdatban megjelent politológiai jellegű műveket. Említhetnénk egyebek között B. Sragin, A. Janov, G. Pomeranc, L. Tyimofejev, A. Nyekrics, M. Geller munkáit. Erre azonban nincs terünk. Említésre méltó azonban az, hogy politológiai jellegű művek írására adta fejét jó néhány „amatőr” (fizikus, matematikus, biológus stb.). Több politológiai tárgyú művet írt a világhírű orosz fizikus, A. Szaharov. Legfontosabb írásait *Az országról és a világról* (O sztranye i mire) 1976-ban az Egyesült Államokban megjelent kötete tartalmazza.

Ugyancsak figyelemre méltó a híres orosz matematikus, I. Safarevics akadémikus politológiai munkássága. Több könyve igen élénk és meglehetősen ellentmondásos nemzetközi visszhangot váltott ki.

1968-ban jelent meg V. Turcsin nagyhatású munkája, *A félelem teheretlenségi ereje* (Inercija sztraha) címmel. A szovjet politikai rendszer „evolucionista” és „reformista” átalakításának eredeti koncepcióját tartalmazó könyv kikerült Nyugatra és tamizdatos formában is napvilágot látott.

Kiemelkedő V. Csalidze politológiai munkássága is. Szamizdatban és tamizdatban számos könyve és több tucat cikke jelent meg. Az ő kiadója jelenteti meg az *SZSZSZR-Vnutrennyije protivorecsija* című periodikát (Chalidze publications. Benson, Vermont, USA), amely rendszeresen közöl politikatudományi szakcikket is. (A nemhivatásosak közül megemlíthetjük még J. Orlov fizikus akadémikus, A. Jeszenyin-Volpin, A. Tverdohlébov munkáit, részletes bemutatásukra azonban itt nincs terünk.)

Az utóbbi években az említett munkák közül jó néhányat publikáltak Oroszországban. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy újabb figyelemreméltó politológiai munkák az úgynevezett demokrácia időszakában nem

jelentek meg. Egyébként ugyanez a helyzet a szépirodalom terén is. A szabadság, úgy látszik, önmagában még nem ösztönöz alkotásra.

A második világháború utáni években a politikatudományt hivatalos keretek között csak félig-meddig, jobbra „partizánkodva” művelték, főleg a jogi egyetemeken, illetve a jogi karok tanszékein, ahol oktatták is ezt a diszciplinát. Ezt segítő meg is jelent viszonylag magas színvonalon *A politikai tanok története* tankönyv.⁶ Ez az ókortól a 20. század második feléig, regionális bontásban bemutatta a politikai eszmék, irányzatok fejlődésének történetét, különös tekintettel az orosz politikai gondolkodók munkásságára.

Az úgynevezett hrucsovi „olvasás” időszakában a szociológiával együtt a politikatudományt is rehabilitálták, az utóbbit azonban csak részlegesen. 1955-ben megalakult a Szovjetunióban a Politikai–Államjogi Tudományok Társasága.⁷ A Nemzetközi Politikatudományi Társaság 1955-ös kongresszusának már szovjet résztvevői is voltak. 1979-ben pedig (a szervezet megalakulásának 35-ik évfordulóján) a Nemzetközi Politikatudományi Társaság XI. kongresszusát éppen Moszkvában tartották.

Az 1983-ban megjelent *filozófiai enciklopédikus lexikon* már sokkal pozitívabban mutatta be a politikatudományt, mint idézett elődje. Az itt közölt szócikk szerzője F. Burlackij, aki munkásságával kétségtelenül hozzájárult a szovjet politikatudomány fejlődéséhez. A kifejezetten pozitív, méltató szócikk maga is a szovjet politológusok kisebb csatanyerése volt. Ebben az időben ugyanis az egyetemeken harc indult a politikatudományi diszciplinák bevezetéséért. Ugyanakkor igen határozottan felléptek ez ellen a különböző konzervatív erők, különösen a tudományos kommunizmus tanszékeken. Éppen ezért az új lexikon szócikke felszólítás volt egyfajta paradigmaváltásra és majdhogynem hivatalos üzenetként hatottak az olyan megállapításai, mint: „... Az amerikai társadalomtudományban a politológia a szociológiával és a pszichológiával egyetemben vezető szerepet játszik. ...A szocialista országokban ... a hetvenes évektől a politológia önálló társadalomtudományi diszciplinává vált. Magyarországon, Lengyelországban, Romániában, Jugoszláviában megfelelő kutatói centrumok működnek és léteznek a megfelelő tudományos fokozatok, a politológiát oktatják a felsőfokú tanintézetekben.”⁸

Az úgynevezett *peresztrojka* időszakában a politikatudomány előtt hivatalosan is megnyílt a karrier útja. Ekkor történetesek, tudkomosok, SZKP-történészek stb. tömegesen „kikeresztelkedtek” és politológus mezt öltöttek magukra. Új nevet vettek fel a tudományos kommunizmus, az SZKP története, a nemzetközi munkásmozgalom és nemzeti felszabadító mozgalmak története tanszékek és kutatóintézetek. Azok a társadalomtudósok, akik akár érintőlegesen is politikai problematikával foglalkoztak, előszeretettel kezdték magukat politológusnak nevezni. Jellemző, hogy a politikatudomány elismertetéséért folytatott küzdelem élharcosai a peresztrojka vezéralakjai lettek (F. Burlackij, L. Karpinszki, G. Sahnazarov stb.).

1985-ben, a peresztrojka első évében a Nemzetközi Politikatudományi Társaság XIII. kongresszusán (Párizs, július 15–20.) különösen népes, több mint 40 fős szovjet delegáció vett részt. (Megjegyzendő, hogy M. Gorbacsov is felmutatott bizonyos politológusi ambíciókat,⁹ ezeket a szakma azonban nem különösebben honorálta.)

1991 augusztusa után Oroszországban felgyorsult a politológia térhódításának a folyamata. Az Oroszországi Parlamentben és a jelcini adminisztrációban, a több tucat oroszországi párt vezérkarában jó néhány ismert politológus kapott helyet. 1991-től az Oroszországi Tudományos Akadémia gondozásában politikatudományi szakfolyóirat jelenik meg, *Polisz* címmel. A szerencsésen választott cím egyrészt pozitív történeti asszociációkat ébreszt, felidézve a demokrácia őshazáját, az ókori Görögország poliszait, másrészt egyfajta rövidítés, nevezetesen a polityicseszkiye isszledovanyija (magyarul: politikai kutatások vagy tanulmányok) szavak összevonása. Az Akadémia mellett a folyóirat alapításában és működtetésében a következő szervezetek és intézmények vettek részt: Bizottság a Béke Védelmére; a Szakszervezetek Általános Konföderációjának Tanácsa; az OTA Összehasonlító Politológiai és Munkásmozgalmi Intézete; a folyóirat munkakollektívájának tanácsa, valamint a Társadalmi Szakértői Központ. A folyóirat elvileg évente 6 alkalommal jelenik meg, azonban gyakorlatilag a megjelenése ritkább az összevont számok miatt. A szerkesztőség munkájában többek között olyan ismert tudósok és publicisták vesznek részt, mint M. Geftyet, I. Klijamkin, V. Lipickij, T. Tyimofejev, L. Gordon, L. Sevcova. Az említettek közül az orosz értelmiség és általában a politizáló publikum körében bizonyára a legismertebbek I. Klijamkin professzor, a *Gyemokratyicseskaja Rosszija* főszerkesztője és L. Sevcova, az OTA Gazdasági és Politikai Intézet helyettes igazgatója. Ismertségük nem utolsó sorban azzal függ össze, hogy mindketten hétről hétre rendszeresen szerepeltek politológiai elemzéseikkel az igen nagy hallgatottságú müncheni Szabadság-adó V. Malinkovics szerkesztette *Barométer* című műsorában.

A *Polisz* társa a *Gyemokratyizacija* című orosz–amerikai folyóirat. Szerkesztő bizottságában számos ismert oroszországi és amerikai politológus vesz részt. A folyóirat feladatának tekinti az oroszországi demokratizálási folyamat tapasztalatainak elméleti feldolgozását, a civil politikai öntudat formálását. Az utóbbi összefüggésben két mozzanatot hangsúlyozott a folyóirat bemutatásakor egyik szerkesztője J. Cscikotyihin: 1. „grazsdanyinom bity objazan” (magyarul: a citoyenség kötelező) nyekraszovi formulát; 2. a demokrácia lényege: az állampolgár nem félhet a hatalomtól. Ez az utóbbi nyilvánvalóan egybecseng az ismert bibói képlettel. (Egyébként Oroszországban most sok amerikai politológus dolgozik alapítványokban és kutatóműhelyekben.) A folyóiratot negyedévenként angol, majd orosz nyelven tervezik megjelentetni. Eddig egy száma látott napvilágot.

Talán a legérdekesebb politológiai tanulmányok a *Vek XX. i mir* című folyóiratban olvashatók. Ez a havi folyóirat a különösen kreatív és merészebb társadalomtudósok sajátos gyakorló terepe és fóruma. A lap

főszerkesztője A. Beljaev, a szerkesztőbizottság tagjai D. Dragunszkij, Sz. Kordonszkij, G. Pavlovszkij, A. Fagyin. Rendszeresen publikálnak a lapban olyan ismert szerzők, mint L. Szigal, V. Cimburszkij, L. Radzihovszkij és mások. A folyóirat 2200 példányban jelenik meg.

A mai oroszországi társadalom ugyancsak tagolt, méghozzá igen látványosan. A politikatudomány a maga módján követi ezt a tagoltságot. Számos politológiai irányzat egyértelműen meghatározott pártok vagy politikai mozgalmak szolgálatában áll. A legnépesebb s talán a leginkább kvalifikált gárda a mai oroszországi hatalom és az úgynevezett demokrata tömb köré tömörül. E szekértábor azonosulása a mai oroszországi hatalommal meglehetősen változékony intenzitású, viszonylag gyakori az átáramlás az egyik szekértáborból a másikba. A tudományos viták közvetlen politikai jelleget öltenek. A mai oroszországi politikatudományban nem a fundamentális problematika, hanem az aktuál-politikai elemzések, a rövid távú prognózisok, a mai helyzetben közvetlenül alkalmazható, pragmatikusan hasznosítható témák uralják a terepet.¹⁰ Politológiai jellegű elméleti politikai folyóirat a *Szობodnaja Miszt*. A folyóirat a mi *Társadalmi Szemlénkhez* hasonlítható. A párt központi elméleti orgánuma volt Kommuniszt címen. Rendszeresen publikál politikatudományi jellegű írásokat. A szerkesztőség munkájában olyan ismert társadalomtudósok vesznek részt mint V. Bogomolov, A. Vlagyiszlavlev, E. Gajdar, V. Goldanszkij, J. Kraszín, I. Laptjev, O. Lacisz, R. Szaggyejév, A. Jakovlev, E. Arab-Ogli. A folyóirat mintegy 26 000 példányban jelenik meg.

Megjegyzendő, hogy rendszeresen jelennek meg figyelemreméltó politikatudományi tanulmányok az úgynevezett vastag irodalmi publicisztikai folyóiratokban is, amilyen a *Novij Mir*, a *Druzba Narodov*, a *Znamja*, a *Nas Szovremennyik* stb...

AZ OROSZ ESZME POLITIKATUDOMÁNYI INTERPRETÁLÁSBAN

A politikatudomány valamennyi irányzatának képviselői igen fájdalmasan élik meg Oroszország nagyhatalmi imázsának szertefoszlását. S ez még akkor is igaz, ha tudjuk, hogy az orosz politológusok jelentős része a Szovjetunió szétesését, Oroszország dezintegrálódását szükségszerű és végső soron progresszív folyamatnak tekinti. Ezt a problematikát természetesen elsősorban a konzervatív nemzeti bolsevik beállítottságú politológusok állítják előtérbe. Gyakran érintik azonban a liberálisok is. Az utóbbiak közül talán L. Radzihovszkij volt az első, aki ezt a témát árnyalt elemzés tárgyává tette. (*Vek XX. i mir*, 1991. 2. szám) Radzihovszkij írásának már a címe is jellegzetes: *Koncseno (Bevégeztetett)*. A liberális szerző nem érez különösebb örömet amiatt, hogy a Szovjetunió szuperhatalmi státusa szertefoszlott. A következetes birodalmi gondolkodás hiányát kéri számon Gorbacsovon és csapatán, méghozzá igen sajátos összefüggésben. Szerinte ugyanis Gorbacsovék túlságosan sze-

rény árat kértek a Szovjetunió szuperhatalmi státusának a feladásáért. Azt a tökélet, amelyet a Szovjetuniótól való félelem jelentett, Gorbacsov-ék elkötyavetyélték. Nem a Szovjetunió népeinek a javát szolgáló ellenértékekre cserélték, hanem valami illuzorikusra, nevezetesen a „gorbimániára”. Gorbacsov többet tett a Nyugatért, mint bármelyik nyugati vezető. *Felszámolta a szovjet birodalmat, lényegében ellenszolgáltatás nélkül.* A szerző részletesen tárgyalja e nem egyenértékű csere veszélyeit, politikai és gazdasági buktatóit.

Ehhez a gondolatmenethez kapcsolódnak D. Dragunskij és V. Cimburszkij *A piac- és az állameszme* című cikkükben. „Képes-e a mi haladó értelmiségünk felfogni az októberi trauma tanulságait?” — kérdezik a szerzők, majd így folytatják: „Mind ez idáig megpróbálta tudatában összeegyeztetni az összeegyeztethetlent. Nevezetesen a piac eszméjét, a birodalom széthullása miatti ujjongással. A liberálisok túl sokáig voltak egy táborban a populistákkal, akik állandóan támadták a nőmenklatúra visszaéléseit. A liberális közgazdászoknak meg kellene végre érteniük, ha a populista jelszavaikra benyújtják végre a számlát, kifizetésük elviselhetetlenül nehéz lesz. A liberális vagy végigmegy a populista elfajulás útján, vagy félretaszítják és elsöprik. Ne adj’isten, hogy a mostani progresszisták az eszköz sorsára jussanak, átengedve az állameszmét az azt elveszejtő jobboldalnak és a populizmus sodrásában hanykódva, feláldozzák társadalmi reformjuk ábrándját.”¹¹

„Valamennyi birodalom visszatér valahová” (*Vsze imperii kudato vozvrascasajutszja*) című írásában (*Sztolica*, 1992. 19. szám) Dragunskij hangsúlyozza: a politikának számolnia kell azzal, hogy az emberek jelentős részében még megvan a birodalmi identitás. S ez nemcsak az oroszokat jellemzi, hanem a nem oroszok 10-12 százalékát is. Dragunskijnek igaza lehet, tudjuk, hogy az úgynevezett birodalmi párt vezéralakjainak túlnyomó többsége nem orosz. (J. Kogan, V. Auksnisz, Sz. Umalatova, V. Petrusenko stb.) „Úgy gondolom — írja Dragunskij —, Oroszország csak mint birodalom vagy csak mint kis, európai léptékű állam létezhet.” Majd így folytatja: „Az orosz föderáció minden bizonnyal további részekre tagolódik. El is tudom képzelni ezeket a részeket. Mindenekelőtt maga a történelmi Oroszország, amely nyugatról a balti köztársaságokkal, Belorussziával, Ukrajnával, délről a doni kozákhad területével, keletről a volgai föderációval... határos. Továbbá számolnunk kell az Urali Köztársasággal vagy Föderációval..., Szibériával, Jakutyiával, Távöl-Kelettel. Nem mindegyikük lesz önálló állam, hiszen az államiságnak különböző fokozatai léteznek... Fel kell készülnünk arra, hogy az állami és nemzeti átalakulások időszaka több évtizedig fog tartani. ...Valamennyi birodalom visszatér valahova. Róma visszatért Itáliához, az Oszmán Porta az Anatóliai-félszigetre, Törökországba, Bizánc Görögországba. A birodalmak visszatérnek ahhoz a történelmi maghoz, amelyből kifejlődtek. Úgy gondolom, ez a sors vár Oroszországra is.”

Az orosz politológusok és elemzők 1992-ben a birodalmi összefogás több variánsát is megvizsgálták. 1. Alma-Ata (1991. december 21.) után

előtérbe került az úgynevezett szláv tömb és a közép-ázsiai blokk dualizmusára épülő államközösség koncepciója. 2. Azután felmerült a kétszintű államközösségnek a gondolata, ami azt jelentette volna, hogy az államközösséghez különböző szinteken és különböző formában kötődnének tagjai. Némelyek állandó és teljes jogú, mások pedig fluktuáló és csak részleges jogokkal rendelkező tagjai lennének a közösségnek. 3. Majd előtérbe került az „orosz” mag koncepciója — ez viszonylag kis — Dragunskij szavaival, európai léptékű — orosz állam megszilárdulásával számol, és e mag körül megszerveződné a szatellita államok laza közössége. 4. Ezt követően fogalmazódott meg a posztszovjet térség megszerveződése a kétoldalú megegyezések sorozatán keresztül. 5. Felvetődött az úgynevezett primátusoknak a koncepciója, aminek az a lényege, hogy Oroszország külpolitikai és külgazdasági kapcsolataiban előnyben részesít bizonyos területeket, például Kazahsztánt. 6. Az utóbbi időben pedig előtérbe került az úgynevezett aszimmetrikus konföderáció képlete. Ezekben a koncepciókban a válás pszichológiája vegyül az udvarlás és az eljegyzés pszichológiájával, méghozzá úgy, hogy 1992 májusáig az előbbi, júniustól pedig az utóbbi dominált. A politikai elemzők nagy része jelenleg a kétoldalú szerződések mellett tör lándzsát, azaz szorgalmazza Oroszország és a volt szovjet köztársaságok közötti szerződések megkötését. A fentebb felvillantott vonatkozásokon túl a *Polisz* már említett 1992. 1–2. száma az orosz geopolitika egyéb jellegzetességeit részletesen elemző írásokat közöl.¹²

Sok orosz politológus geopolitikai felfogásában érezhető az úgynevezett eurázsiaiság (jevrazijsztvo) hatása. Az eurázsiaiság elmélete és ideológiája napjainkban sajátos másodvirágzását éli.¹³ M. Agurszkij *A nemzeti bolszevizmus ideológiája* című könyvében¹⁴ hangsúlyozza, hogy az eurázsiaiság alapeszméjét 1920-ban a világhírű strukturalista nyelvész, N. Trubeckoj herceg körvonalazta. Egy évvel később, 1921-ben az *Iszhod k Vosztoku* című gyűjteményes kötetben részletesebben fejtették ki az irányzat programját. Ez az irányzat nem volt egységes, jobb-baloldalra tagozódott. A baloldal kimondottan szovjetbarát politikát folytatott.

Danyiljevskijnek¹⁵ a kultúrtörténeti típusokról, a szláv és a német-római civilizáció szembenállásáról szóló tanítására támaszkodva az irányzat képviselői *Euráziát különleges kultúrtörténeti típusnak tekintették*, amelytől teljesen idegen a német-római civilizáció. Az eurázsiaiak igen nagy mértékben kiterjesztik az orosz kultúrtörténeti típus kereteit. Ezek a keretek nemcsak az orosz népet foglalják magukba. Szerintük Oroszország pravoszláv, muszlim és buddhista birodalom. Az európai civilizáció nem felel meg Oroszországnak. „Harc életre-halálra az európai civilizációval és ezzel együtt egyértelmű ázsiai orientáció” — ez az egyetlen útja, az eurázsiaiak szerint Oroszország túlélésének. Az ázsiai orientáció az orosz hazafiság alfája és omegája. G. Sztruve pedig *Az orosz irodalom a száműzetésben* című könyvében¹⁶ azt hangsúlyozta, hogy az eurázsiaiság mint irányzat fokozatosan a politikai párt jellegét öltötte.

A jelenkori eurázsiaiáság legismertebb vezéralakja L. Gumiljov.¹⁷ Tanításának egyik alapkategóriája az úgynevezett passzionaritás (passzionarnosztj). Szerinte a népek sorsa, életük és haláluk saját és szomszédai passzionaritásától függ. A passzionaritás az az energia, amely levegőbe emeli a sáskahadakat, amely tettekre készítette Husz Jánost, Szent Johannát, amely indukálta a zsidók szétraajását a világban. A passzionaritás vezérelte Macedóniai Nagy Sándort és vitte őt India és Közép-Ázsia tájaira.¹⁸

A nemzeti-etatista beállítottságú politológusok (nacional-goszudarsztvennyiki), akik leginkább az Sz. Kunyajev szerkesztette *Nas szovremennyik* és A. Prohanov szerkesztésében megjelenő *Gyeny* körül tömörülnek, az eurázsiaiáság és a passzionaritás elméletének talajáról közelítenek a mai Oroszország geopolitikájának és katonai doktrínájának kérdéseire. Elemzéseikben abból indulnak ki, hogy a mai Oroszországban szétilálódott a birodalom egyik legfontosabb támasza, Oroszország 1000 éves eurázsiai politikájának leghatékonyabb „eszköze”, a Szuorov és Zsukov hagyományain nevelkedett hadsereg. Az orosz szuperbirodalom megeremtésében a hadsereg fontos szerepet játszott. Szerintük a mai orosz hadseregnek vállalnia kell a régi hadsereg erkölcsi, geopolitikai és katonafilozófiai örökségét. Ennek megfelelően természetes hatókörébe kell hogy tartozzanak a balti kikötők, a Balkán-félsziget, továbbá meg kell tartania azokat a geopolitikai övezeteket, amelyeket Oroszország a legutóbbi néhány évszázad alatt teremtett. Uralnia kell a Fekete-tengert, ezen keresztül biztosítania jelenlétét a Földközi-tenger térségében, jelen kell lennie a világ összes globális léptékű övezetében, ott, ahol minden nagyhatalom jelen van. Ha a mai orosz hadsereg erre képes lesz, akkor a mai Oroszország a régi geopolitikai térségben fog lélegzeni. Ha a hadsereg nem az Alpokat ostromló Szuorov és az Európa szívében harcoló Zsukov katonafilozófiáját és pszichológiáját, hanem Saposnyikov vagy Vlagyimirov pszichológiáját követi, akkor legfeljebb csak arra lesz képes, hogy hadakozzon szláv szomszédjaival, Ukrajnával, mondjuk a fekete-tengeri flottáért, vagy arra, hogy megvédje a moszkvai „Fehér Házat” a haragvó tömegektől. A. Vlagyimirov vezérőrnagy, az orosz parlament radikális-demokrata frakciójának tagja, a katonai szakértők független politológiai társaságának az elnöke — aki melleleg a frakciója által összeállított árnyékkormány hadügyminisztere — hosszabb interjút adott az egyik moszkvai hetilapnak (*Sztolica*, 1992. 32. szám). Nyilatkozatában többek között hangsúlyozta: „Lesz elég erőnk ahhoz, hogy beleverjük vezetőink agyába azt az egyszerű gondolatot, miszerint a mi globális érdekünk nem más, mint a belső biztonság megőrzése.” Oroszországnak — mondja Vlagyimirov — nincsenek globális érdekei, és ezért az országnak és hadseregének nem kell globális politikát folytatnia. Egyébként úgy véli, hogy ha az éhes és elgyötört tömegek netán megostromolnák a „Fehér Házat”, a hadsereg legjobb esetben tétlen maradna. A tábornok-politológus szerint hasznosabb lenne, ha a mostani hadügyminisztert, P. Gracsovot

civil politikus váltaná fel ezen a poszton. (Lásd még A. Vlagyimirov nyilatkozatát a *Rosszijszkaja Gazeta* 1992. szeptember 22-i számában.)

A *Nas Szovremennyik* és a *Gyeny* politológusai természetesen egyértelműen elutasítják Vlagyimirov biztonságpolitikai felfogását. Ha ez a felfogás érvényesülne — vélik —, az orosz hadsereg a NATO csatlósa lenne és arra kényszerülne, hogy a NATO vagy az ENSZ megbízásából elvégezze a piszkos munkát a harmadik világban. Ezt a perspektívát egyébként igen határozottan a liberális D. Dragunszkij is visszautasítja a már idézett *Minden birodalom visszatér valahová* című írásában. „Úgy gondolom — mondja Dragunszkij —, hogy amikor Nyugaton arról beszélnek, miszerint Oroszország arra ítéltetett, hogy nagyhatalom legyen, akkor ez egyrészt közönséges diplomáciai bók, másrészt pedig azt a törekvést tükrözi, hogy Oroszország játssza el a regionális csendőr szerepét... Nyugat önző érdekeinek felel meg az, hogy Oroszországot megtartják nagyhatalmi státusában azzal a feltétellel, hogy a Nyugat lesz az ezredes s Oroszország pedig az őrmester. ...Persze, nem akarom azt mondani, hogy ami jó a Nyugatnak, az automatikusan rossz nekünk.” Az utóbbi évszázadok története — mutatnak rá egyes elemzők — azt bizonyítja, hogy *Nyugat és Kelet egyaránt gyenge Oroszországot kíván, legyen akár cári, szovjet vagy a mostani átalakuló Oroszország* — egyre megy. Megfellebbezhetetlen tény azonban az, hogy az orosz birodalom széttzilálódása, hanyatlása mindig világméreteken kiélezte a nemzetközi helyzetet s nemcsak lokális konfliktusokat, hanem világháborúkat is provokált. A mai orosz birodalmi involúció, és a „Nagy Szovjet Lemonadás” (Velikij Szovjetszkij Otkaz) hasonló következménnyel jár.¹⁹

Különösen negatívan érinti az orosz birodalmi erő hanyatlása és az eddigi nemzetközi egyensúly felbomlása a harmadik világot. „Oroszország a harmadik világ országai számára jelkép volt, útválasztás, annak a reménynek a jelképe, hogy megszabadulhatnak az Egyesült Államok birodalmi hatalmának béklyóitól. A világnak szüksége van Oroszországra s ezért meg kell védeni.”²⁰

Ezzel összefüggésben az eurázsiaiságra orientált politológusok hangsúlyozzák, hogy Oroszország *immanens*, semmilyen társadalmi megrázkódtatástól nem befolyásolható *geopolitikai érdeke* a stratégiai szövetség fenntartása azzal a muszlim világgal, amellyel nemcsak szomszédos, hanem amellyel évszázadokon át keveredett is. S a leghatározottabban elutasítják Ambarcumov ezzel ellentétes felfogását.²¹ Ezek a politológusok úgy vélik, hogy Oroszországnak sajátos kontinentális küldetése van. Felfogásuk szerint Oroszország az a hatalmi tényező, amely egyensúlyban tartja a Csendes-óceántól az Atlanti-óceánig elterülő hatalmas térséget. Ez a térség népek, vallások, különböző természeti adottságok és fejlődési vektorok hatalmas konglomerátuma. Ha Oroszország összeomlik, a káosz és a katasztrófák színterévé válik a térség. Persze vannak a világban erők, amelyek ebben a káoszban érdekeltek. *Ezek az erők* ezt a térséget a maguk uralma alá akarják hajtani. Ezért azok az óceánon túli erők, amelyek ennek az eurázsiai térségnek a meghódítására törnek, *Oroszország természetes ellenségei*. A mai oroszországi

rezsím nem képes arra, hogy ezeket az óceánon túli erőket ellensúlyozza, ezért ezt a rezsímet új rezsímmel kell felváltani. Ha ez az új rezsím helyrállítja az orosz birodalmi geopolitika régi konstansait, akkor új geopolitikai tengelyek jönnek létre, olyanok például mint Moszkva–Berlin, azaz létrejön az orosz–német megegyezés Amerika-ellenes éllel. Létrejöhet Moszkva–Tokió tengely is, s talán létrejöhet egy új Hármasszövetség is: Moszkva–Berlin–Tokió. Ez a szövetség lehet az az armatúra, amelyre ráépül a politikailag, katonailag, gazdaságilag és kulturálisan erős, dinamikus fejlődő Eurázsia.²² „Közösségünk alapja lehet az a szláv-türk kulturális térség, amelyben sok évszázadon át közeli rokonságok formálódtak a világról, ahol az eurázsiai kontinens szellemi és anyagi energiáinak keveredéséből nagy kultúra született. Kultúra és vallás, pravoszlávság és iszlám, amely mindig szembenállt a Nyugat pragmatikus és lélektelen civilizációjával, amelyet jól jellemezett a Nagy Inkvizitor szavaival Fjodor Mihajlovsz Dosztojevszkij” — hangsúlyozta T. Pulatov 1992. február 19-én az írók közgyűlésén elmondott beszédében. (A szöveget a *Lityerturnaja Gazeta*, február 26-iki szám alapján idézem.)

Az eurázsiaság mellett a nemzeti-etatista beállítottságú politológusok felelevenítik a pánszlávizmus eszméit is. Szerintük Oroszország geopolitikai érdekei és szellemi szükségletei egyaránt indokolják a kapcsolatok erősítését Athénnel, Bulgáriával és Szerbiával. Ez az orientáció felel meg az orosz külpolitika hagyományos etikájának. Ebben az összefüggésben gyakran idézik az orosz eszme egyik legnagyobb klasszikusának, V. Szolovjovnak a gondolatait és ajánlásait.²³

Az ismertetett elemzésekben látványosan kísért a múlt. Az orosz politológusok mai prognózisai gyakran meglehetősen anakronisztikusan felidézik a szlavofilek és a nyugatosok eszméit, a 19. század geopolitikai viszonyainak talájan született koncepciókat és paradigmákat. A szlavofil hagyomány folytatói között egyébként nemcsak a konzervatív nemzeti-etatista beállítottságú politológusokat találjuk, hanem helyel-közzel liberálisokat is.

Mostanában elsősorban éppen a liberálisok elevenítik fel az orosz birodalmi politika értékelésében és lehetőségeinek körvonalazásában az úgynevezett leontyevi paradigmát. K. Leontyev (1831–1891) orosz szlavofil gondolkodó és közíró, az autokráciap–ravoszlávság–népiség triász (szamogyerzsavije–pravoszlavije–narodnoszty) egyik neves interpretátora volt.

Ezt a triászt először Sz. Uvarov gróf fejtette ki 1832-ben I. Miklós cárhoz intézett levelében. Leontyev már az 1880-as években arra figyelmeztette III. Sándor cárt, hogy ne engedjen a pánszláv ideológia csábításainak, ne bővítse indokolatlanul új területekkel a birodalmat. Azt tanácsolta, hogy hagyja érintetlenül Kelet-Európát. Leontyev így érvelt: ha csaknem egy évszázad alatt nem voltunk képesek arra, hogy Lengyelországot beolvassuk az orosz birodalmi — azaz a „bizánci” — kultúrába, akkor mi lesz velünk, ha még féltucatnyi „Lengyelország” gondja szakad a nyakunkba? A nyugati szlávok integrálása ugyanis —

Leontyev szerint — a birodalom végét jelentené. Éppen ennek a leontyevi paradigmának az alkalmazása volt az egyik módszertani kiindulópontja A. Janov ma Amerikában élő szovjet emigráns politológus *Az orosz eszme és a 2000. év* című könyvének.²⁴ A mű az orosz politológiai szakirodalomban is élénk visszhangot váltott ki.²⁵ Ez nem utolsósorban azzal magyarázható, hogy Janov könyvében az orosz eszme, az orosz birodalmi politika sorsát igen nagy ívű történelmi háttérrel mutatja be; prekoncepciói nyomán a történelmi valóság igencsak átalakul, illetve sokszor erősen vitatható, mondhatni vitát provokáló értelmezést kap.

A „RENDSZERVÁLTÁS” POLITOLÓGIÁJA

Bizonyos leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a mai orosz politológia a rendszerváltás politológiája. Vizsgálataink előterében a rendszerváltás, az átmeneti korszak, az új demokratikus politikai intézményrendszer kiépítésének problémái állnak.

A politológusok munkáiban egyaránt jelen van a rendszerváltás apológiája és kritikája. Napjainkban természetesen a rendszerváltás hívei uralják a terepet, s ez még akkor is igaz, ha az utóbbi időben kétségtelenül felerősödtek a kritikus hangvételű, a régi, meghaladni kívánt, társadalmi-politikai rend bizonyos előnyeit is méltató elemzések.²⁶

Az elemzések jelentős része abból indul ki, hogy a mostani posztszovjet társadalmi, gazdasági rend az orosz történelem produktuma, amelyben *ismétlődnek a moszkvai birodalom több évszázados sztereotípiái*. Ebben a vonatkozásban az orosz politológusok egy része lényegében folytatja Janov már említett könyvének gondolatmenetét. Az orosz és a szovjet történelem — mondja Janov — voltaképpen nem más, mint a reformok és az ellenreformok története. Sem Oroszország, sem a Szovjetunió nem tudott kitörni a pangásos modell ördögi köréből. Nem kizárt, hogy a mostani reformfolyamat is kudarcba fullad. Sikert arathat egy radikális antieurópai és antidemokratikus ellenreform. Janov szerint a moszkvai Oroszország jellegzetes kondíciói A. Adasev, a „16. századi Gorbacsov” — (meghalt 1561-ben) reformjainak kudarcá nyomán keletkeztek. A moszkvai Oroszország ekkor határozta meg magát mint Harmadik Rómát, mint a keresztény eszme védelmezőjét, mint a kereszténység egyetlen letéteményesét. Janov nem kívánja ennek a paradigmának az érvényesülését, de tart attól, hogy ez bekövetkezhet akár a közeli jövőben is.

Csaknem valamennyi szerző a mai oroszországi viszonyokat jellemezve „a már nem és a még nem állapotot” hangsúlyozza.²⁷ A Szovjetunió már nem létezik, de még nem jött létre, vagy legalábbis nem működik igazán az új független államok közössége. Már megszűnt az egypárt uralmát biztosító politikai rendszer, de még nem épült ki az igazán többpárti, pluralista, politikai intézményrendszer. Az uralom jellege már

nem totalitarizmus, de nem is demokrácia. A monocentrizmus már megszűnt, de még nem lépett a helyébe a decentralizáció, nem alakult ki az öngazgatás, az önkormányzatok rendszere. Már megszűnt a tervutasítás, de még nem alakult ki a szociális piacgazdaság, sem az igazi szabadpiac. A már nem és még nem szerkezetű ítéletek sorát hosszasan lehetne folytatni.

A politológiai elemzések zöme az oroszországi pártosodási folyamat problémáival foglalkozik. Az elemzésekben jelentős helyet kap a külső minták kiválasztása és értelmezése. Egyes szerzők az amerikai politikai intézményrendszert ajánlják Oroszországnak, amelynek jellemzői: a kétpártiság és az erős elnöki hatalom. Mások viszont a nyugat-európai mintát, a sokpártiságot és a koalíciós kormányzást ajánlják. De a pártosodás folyamatára is jellemző a már nem és a még nem képlet. Több éve már, hogy Oroszországban nemcsak egy párt létezik, a politikai színpadot a pártok sokasága népesíti be. Ennek ellenére még mindig nincs, nem működik az igazán többpárti politikai rendszer. Az oroszországi parlamentben már több tucat frakció működik, annak ellenére, hogy még nem került sor olyan választásokra, ahol *több párt vetélkedett volna a mandátumokért*. A parlamenti frakciók ezért nem a pártok választási eredményei alapján formálódtak, hanem gyakran *éppen a parlamenti frakcióból* nőttek ki a pártok.²⁸

A politológusok ajánlásokat tesznek: milyen módon kellene biztosítani a mai Oroszországban a különböző beállítottságú vezetők demokratikus vetélkedését; milyen rendszerességgel legyenek a választások; milyen legyen a választási rendszer; milyen intézményekre van szükség ahhoz, hogy a *demokrácia hatékony és működőképes legyen*. Vizsgálják, milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy valamennyi politikai erő lehetőséget kapjon Oroszország politikai életének, politikai arculatának formálására.

Számos szerző hangsúlyozza, hogy a rendszerváltás szükségszerűen együtt jár a politikai intézmények átalakulásával. Ennek megfelelően *többen követelik a szovjetrendszer felszámolását*. Ugyanis jelenleg minden szinten a hatalom legfőbb letéteményesei a szovjetek, a legfelsőbb szovjettől a helyi szovjetekig. Ez annál is inkább gond, mert a rendszerváltás folyamatának kiteljesítésében a szovjetellenes ellenzéki erők meghatározó szerepet játszottak. (Ebben az összefüggésben is hivatkoznak külső példára, nevezetesen arra, hogy a második világháború után Németországban a legfőbb törvényhozói szerv is nevet változtatott; Reichstagból Bundestag lett.) Az a képlet, miszerint a pártokrácia felszámolása a „Minden hatalmat a szovjeteknek!” jelszó mentén fog végbemenni, már régen nincs előtérben. Pontosabban ezt a képletet ma már lényegében csak a mostani orosz rezsimmel szemben illojálisnak tekinthető baloldali ellenzék képviseli.

A politológiai szakirodalomban vita folyik arról, hogy ennek az illojális ellenzéknek van-e helye a mai formálódó oroszországi demokráciában, amely elvileg minden politikai erő számára szabad érvényesülést biztosít. Több szerző hangsúlyozza, ezt az illojális ellenzékét akkor

lehet semlegesíteni, ha a mai orosz demokratikus kormányzat megteremti a szükséges feltételeket és mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik a törvényisztelő lojális ellenzék számára azt, hogy részesüljön a hatalomból. Szerintük, ha az orosz demokratikus kormányzat nem ezt teszi, akkor kiprovokálhatja a lojális, a féллоjális és az illojális ellenzék szövetkezését.

A lojális ellenzék léte mindenféle demokrácia elsődleges előfeltétele. Akárcsak az, hogy a hatalom megszerzése kizárólag alkotmányos módon, *a választásokon megnyilvánuló közakarattal útján lehetséges.* Az erőszak alkalmazása a hatalom megszerzése érdekében megengedhetetlen. A fegyveres erők nem mozgósíthatók a hatalomért folytatott harcban. Megengedhetetlen a politikai ellenfelekkel szemben az erőszak alkalmazása, sőt az erőszak alkalmazására való felhívás is. A mai orosz politológia a hasonló demokratikus követelményeket próbálja elméletileg megalapozni és elfogadtatni a kormányzattal és az ellenzékkel egyaránt. A politológiai állásfoglalások azt sugallják a mai orosz kormányzatnak, hogy késznek kell lennie az együttműködésre azokkal az ellenfeleivel és vitapartnereivel, akik ellenzik ugyan a kormányzat politikájának egyik-másik vonatkozását, de érdekeltek a demokratikus rend fenntartásában. Attól függ a demokrácia stabilitása, hogy milyen mértékben veti alá magát a kormányzat és ellenzéke ezeknek a követelményeknek. Ezeket az elveket kísérelték meg érvényesíteni O. Rumjancev, A. Szobcsak, G. Popov, Sz. Sahraj, B. Jelcin és sokan mások az Orosz Föderáció új alkotmányára vonatkozó ajánlásaikban és kezdeményezéseikben.²⁹

A politológusok (például A. Migranjan) a jelenlegi politikai rezsimek következő öt típusát különböztetik meg: totalitárius, autoritárius, poszt-totalitárius, demokratikus és szultanisztikus. Migranjan szerint a jelenlegi oroszországi rendszer ezek egyikéhez sem sorolható. Definiálható a politikai rezsimek hatodik típusa: nevezetesen a poszt-szovjet. A totalitarizmus leküzdésére leginkább a demokratikus parlamenti rendszerek alkalmasak. Ezzel együtt a volt Szovjetunió területén *nagy a vonzalom az erős elnöki hatalom iránt.* A. Migranjan és I. Kljamkin számos írásában hangsúlyozta, hogy Oroszországban a demokrácia kiteljesítésének folyamatában különleges szerepet játszhat a rendkívüli felhatalmazásokkal rendelkező elnök. Az ilyen és az ehhez hasonló felvetések mutatják, milyen nehéz szülés lesz az új orosz alkotmány életrehívása.

Az orosz kormányzat a politikai és gazdasági ígéretek sokaságával állt elő. Ezek nagy része populista szólamnak bizonyult, és megvalósításukra a mai Oroszországban semmi remény. Ennek az a következménye, hogy máris beköszöntött az elvesztett illúziók korszaka. A gazdasági helyzet drasztikus romlása, az életszínvonal csökkenése, a bűnözés ugrásszerű növekedése stb. igen nagy mértékben csökkentette az új oroszországi demokratikus hatalom népszerűségét. A demokrata szó lassan szitok szóvá vált Oroszországban, s mostanában leginkább a „gyermokrát”

(gyermo — oroszul szar) vagy „gyemokrád” (a nép megrablója) alakban használják.

A politológiai elemzések egyre gyakrabban jutnak arra a következtetésre, hogy a régi rendszer bomlásának negatív következményei és a növekvő csalódás kikezdi a rendszerváltás eszméjét és az azt indukáló liberalizmus elvét. Így ír erről például A. Melnyikov — a Javlinszkij-féle Epicentrum elemző csoport tagja — *Melyik világon vagyunk?* című cikkében. „A peresztrojka politikáját a szocializmus és a liberalizmus eszméinek a szembeállítására mozgatta. Eleinte úgy tűnt, hogy a liberalizmus (gyakran úgy mondták: demokratizmus) eszméje önmagában kielégítő, teljes és ellentmondásoktól mentes. E finom építmény alapját a szabadság fogalma alkotta. 1985-től 1991-ig a liberális eszme szakadatlanul erősödött. Ekkor egységes, totális és megfellebbezhetetlen volt. S mi van ma a demokraták eszméivel? Mi maradt meg e régi totalitásból? A demokratikus eszmék megvalósulása szörnyűséges állapotokat teremtett.”³⁰

Viszonylag sok a négy hatalmi ág (a végrehajtó, a törvényhozó, a bírói és a tömegkommunikációs) szerepkörét és kölcsönhatását tárgyaló írás. Az utóbbi időben azonban egyre több szó csik az ötödik hatalomról, nevezetesen a *szociálpszichológia hatalmáról*. A *Megapolisz ekspressz* moszkvai lap 1992. július 29-iki számában megjelent egy sajátos politológiai műhely (Insztitut szociológii parlamentarizma), a parlamentarizmus társadalmi forrásait és hatásait vizsgáló intézet igazgatójának *Kit követ majd Oroszország?* című írása. A szerző hangsúlyozza, hogy a szociálpszichológia hatalmának mindenki aláveti magát. Erejét tekintve vetekszik bármelyik más hatalmi ággal. Figyelmen kívül hagyni ezt a tényt igen kockázatos. Ezzel a hatalommal azonban mindenki együttműködhet, ha számol öntudatával és jelenségeivel. Az intézet igazgatója figyelmezteti a politikai vezetést, ha fenn akar maradni, nem dacolhat a szociálpszichológia hatalmával, nem hagyhatja figyelmen kívül például azt, hogy a szociológiai felmérések szerint a lakosságnak mintegy 48 százaléka tart az újabb puccstól, hogy a moszkvaiak 73 százaléka elégedetlen jelenlegi helyzetével, 53 százaléka pedig nem hisz Jelcin politikájának sikerében, és 37 százalékat az úgynevezett árliberalizálás a fiziológiai nyomor szintjére süllyesztette. S mindennek ellenére a moszkvaiak 70 százaléka mégis támogatja a jelenlegi kormányt. A politikában ezzel a hatalommal is lehet élni és visszaélni. A szerző hipotézise szerint a lakosságban az aktívak és a passzívok úgy aránylanak egymáshoz, mint egy a tízhez. A lakosság passzív része igen könnyen enged a pszichológiai nyomásnak, s ebből adódik a különböző kisebbségek titkos hatalmának a lehetősége a többség felett. A lakosság 10–12 százalékat alkotó aktív kisebbség az osztársadalmi hangulat meghatározója lehet. *A politikai kultúra alacsony szintje, a tömegek hiányos informáltsága kedvez ennek*. Annak ellenére, hogy a politikai élet tele van drámai eseményekkel, és a különböző politikai fejlemények szó szerint húsba vágóak, a tömegek politikai tájékozottsága igen hiányos. Az idézett adatok szerint a moszkvaiak 70 százaléka nem tudta, hogy

Jelcin nemcsak államfő, hanem kormányfő is, a megkérdezettek 45 százaléka nem tudta ki Oroszország külügyminisztere, 29 százaléka pedig nem tudta ki Moszkva polgármestere. A megkérdezettek 58 százaléka a kormányzattól a kemény kéz politikájának az alkalmazását követeli. Ez azt mutatja, hogy a társadalom türelme már fogytán van és az orosz társadalom kész lenne követni azt, aki erős kézzel rendet teremt az országban. Figyelemre méltó, hogy az ismertetett írást a lap A. Volszkij fényképével illusztrálja. Tekinthejtük ezt a negyedik hatalom sugallatának is.

E politikai elemzők rámutatnak arra, hogy az úgynevezett demokratikus vezetők legnagyobb része a volt pártnömenklatúra soraiból került ki és csak kisebb része jött az úgynevezett demokratikus polgárjogi ellenzék soraiból.

Az átalakulási folyamatnak szükségszerűen vannak vesztesei és nyertesei. S a vesztesek magától értetődően gyarapítják az új demokratikus kormányzat ellenfeleinek a taborát. Ezzel függ össze, hogy a Jelcin-kormányzat halogatja azoknak a reformoknak az elfogadását, amelyek életbeléptetése szükségszerűen növelné az úgynevezett vesztesek tömegét. Az új hatalom ebben a helyzetben lavírozni próbál. Ennek a lavírozásnak az egyik része az, hogy a mostani bajokért a felelősséget kizárólag a régi rendszerre igyekszik áthárítani.

A jelcini vezetés nem tudja igazán felmérni tömegtámogatásának a mértékét. Az úgynevezett augusztusi puccs után a vezetés az eufória állapotában úgy érezte, hogy élvezzi a nép többségének a támogatását. Ezt az érzést táplálta a „Fehér Ház” körüli védőgyűrű önfeláldozó magatartása és a Jelcint támogató lelkes nagygyűlések. Az elemzők azonban figyelmeztetnek arra, hogy ez a tömeg a lakosságnak meglehetősen kis hányada volt csupán, s ezek egy része is ma már azt hangoztatja, hogy ha most kerülne sor egy újabb puccsra, nem indulnának a „Fehér Ház” védelmére. A közvélemény-kutatások adatai azt mutatják, hogy a lakosságnak viszonylag jelentős hányada ma azonosul az 1991-es augusztusi puccs legfőbb célkitűzéseivel.

A demokratikus kormányzat gazdasági és politikai reformjainak az ellenzéke kifejezetten növekszik. Ez a kormányzat nemigen tudja milyen módon küzdje le a reformjaival szemben egyre növekvő ellenszenvet. Anpilov, Medvegyev, Baburin és N. Pavlov körül szerveződik a Jelcin-kormányzat egyre teljesebb baloldali-nemzeti-etatista ellenzéke, és ez természetesen együtt jár a kormányzat önbizalmának a csökkenésével. A politológusok éppen ezért sürgetik azt, hogy Jelcinék minél előbb emeljék az alkotmány rangjára a legfőbb gazdasági és politikai reformjaik célkitűzéseit.

A „már nem és még nem” állapot egyre inkább éleződő ellentmondásai indukálják a kormányzaton belüli ellentéteket, ami szükségszerűen fékezi az átalakulás dinamikáját. Az intézmények, a struktúrák reformját gyakran a jelképek reformja helyettesíti. Zászló, himnusz, címer és egyéb jelképek körül folynak a politikai és eszmei csatározások; a vörös csillag helyettesítése kereszttel, Leningrád helyett Szankt-Petyerburg, Szverd-

lovszk helyett Jekatyerinburg — mindez a rendszerváltozást van hivatva jelképezni. Jelcinék óriási erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy lejárassák a régi rendszert, intézményeit, személyi reprezentánsait és jelképeit.

A különböző irányzatú politológiai elemzések azt ajánlják a kormánzatnak, hogy elsősorban azokat a reformokat valósítsák meg, amelyek a lakosság többségének érdekeit szolgálják, mint például a tulajdon-, vagyonyjegy-, föld-, lakások és kisebb üzetek privatizációját elősegítő reform. Azoknak a reformoknak sikeres végrehajtása növelné az új rendszer legitimitását. Ezzel összefüggésben a politológusok számottevő része a társadalmi, gazdasági és politikai reformok szinkronitására hívja fel a figyelmet. Mások viszont arra a csicszerini gondolatra hivatkoznak, miszerint a radikális társadalmi átalakulások, mély társadalmi válságok időszakában *nem célszerű egyidejűleg politikai és gazdasági reformokat végrehajtani*. Ezek egyidejű végrehajtása nem sok jót ígér. B. Csicszerin (1828–1904) ismert orosz filozófus, az államjog professzora hangsúlyozta, hogy minél nagyobb a társadalomban a széthúzás, annál koncentráltabbnak kell lennie a hatalomnak; s fordítva, minél egységesebb a társadalom, annál inkább megosztott lehet a hatalom.³¹ Ez a törvényszerűség befolyásolja, alakítja a politikai szabadságok érvényesülését. Csicszerin figyelmeztet arra, hogy a politikai szabadságok viszonylagosak, illetve másodlagosak. Ezek beágyazódnak a fontosabb társadalmi-gazdasági összefüggések rendszerébe. Csak a politikai hatalmat birtokolva — mondja Csicszerin — lehet a nép javát szolgáló mélyreható reformokat végrehajtani. Gorbacsov is, Jelcin is a *gazdasági és politikai reformok szinkronitását hangsúlyozta*. Azonban sem az egyikben, sem a másikban nem sikerült fordulatot végrehajtani. A gazdasági pangás Oroszországban jelenleg még nagyobb mint Brezsnyev idején volt. Ez igazolni látszik a csicszerini figyelmeztetést.

Ezeket a kérdéseket tárgyalta többek között D. Dragunszkij *Mi menthet meg minket a nemzeti fatalizmustól?* című cikkében. Írásában ezt olvashatjuk: „Ahhoz, hogy elkészítsük a nyúlpástétomot, kell a nyúl.” De jól éltek a régi hűbérurak, akik kitalálták ezt a közmondást. Nekik csak a nyúl hiányzott. Egyébként volt puskájuk, lovuk, vadászkuttyájuk, hajtójuk, de leginkább és legfőképpen volt erdejük, amelyben ugrándozott az óhajtott nyúl. Az erdő, a mindenféle vadászkaland elsődleges előfeltétele. Nekünk éppen az erdő hiányzik. Mi vitát folytatunk arról, hogyan hajtsuk végre a gazdasági reformot anélkül, hogy válaszolnánk arra a kérdésre, hogy hol. Mi nem rendelkezünk azzal a totális térrel, amely kész lenne elfogadni a reformot. S ez a szomorú tény valamilyen oknál fogva elkerüli a reformerek figyelmét. Ezen alapvető akadály figyelmen kívül hagyásának az oka a posztkommunista erkölcs sajátosságaiban rejlik, abban az alaptételben: minden jó, ami rombolja a totalitárius államgépezetet. A liberális piacgazdaság kialakulása jó, a szovjet birodalom szétesése ugyancsak jó. ... Világos: a gazdasági és a politikai folyamatnak szinkronban kell lenni, de vajon lehetséges-e ez akkor, amikor kibontakozott a maga teljességében a szuverenizáció

folymata?”³² A szerző retorikus kérdése úgy tűnik, a nemleges választ sugallja.

A szuverenizáció folyamata hozta világra az Orosz Föderáció néhány régiójában is a sajátos uralmi formát — az etnokráciát. Az oroszországi szerzők igen kritikusán viszonyulnak ehhez az uralmi formához és hangsúlyozzák az emberi jogok, az állampolgári jogok primátusát a nemzetek önrendelkezési jogával szemben. K. Mjalo és A. Goncsarov így írtak erről „Az etnokratikus mozgalmak a mai divatnak megfelelően megfordították a jogok piramisát s így nem az emberi jogokat állították előtérbe, hanem a tözsgyökeres nemzet jogait. Ezzel az újdonsággal bizonyára ámulatba ejtjük a világot, nem kisebb mértékben, mint azzal, hogy valamikor az osztályszempontú megközelítést abszolutizáltuk. Sokmillió ember számára nemzeti hovatartozásuktól függetlenül annak következtében, hogy akaratuktól és véleményüktől függetlenül olyan területre kerültek, amelyek egy meghatározott etnosshoz kötötten államiságot kaptak, manapság üres szólamná vált az állami jogok deklarálása, miután az elfogadott állampolgársági törvények következtében egyszerűen elveszítik az állampolgári státust.”³³ Ez a probléma egyre élesebben vetődik fel a Csecsenföldtől Tuváig Oroszország számos régiójában. Az oroszországi *politikatudomány* azonban mindmáig nem volt képes megfelelő ajánlásokat kidolgozni a kormányzat számára e problémák kezelésére. Ez még akkor is igaz, ha A. Szolzsenyicin a *Hogyan mentjük meg Oroszországot?* töprengései nyomán e tárgyban könyvtárnyi állásfoglalás látott napvilágot.³⁴

Mindazon által a politológusok jelentős része úgy véli, hogy a politikai reform kiteljesedése a civil társadalom kialakulásának a függvénye. A demokratikus homo politicusok sokasága csak akkor jelenik meg, ha a gazdaságban a nyugati típusú homo oeconomicusok dominálnak majd. Jó néhány szerző azonban úgy véli, hogy azon a szellemi talajon, amelyet *évszázadokon át alaposan megdolgozott a pravoszlávság, a nyugati típusú homo oeconomicus nem jöhet létre.* Ezt igen erőteljesen hangsúlyozza például J. Borodaj „Miért nem jó a pravoszlávoknak a protestáns kapitalizmus?” című cikkében. Íme néhány mondat a cikk befejező részéből: „Mostanában arra hívnak fel minket, hogy kövessük a nyugati utakat. A legjobbak az amerikaiak. De mi nem vagyunk protestánsok, sőt katolikusok sem vagyunk. Éppen azért ebből nem lesz semmi. A vak utánzás soha sehol nem járt sikerrel.”³⁵

A mai orosz állam *ismét felülről próbálja megszervezni a társadalmat,* elsősorban a nyugati mintákhoz igazodva. Pedig — hangsúlyozzák a nemzeti etatista irányzat képviselői — ezek a minták idegenek az orosz néplélektől. Az oroszországi közgondolkodást egészen más mítoszok kondicionálják, mint a nyugati közgondolkodást. Sz. Kunyajev egyik nyilatkozatában (*Narodnaja Pravda*, 1992. 24. szám) a következőket mondotta: „Az emberiség egész története mítoszokon nyugszik. A mítoszok segítették s mozgatták alakulását. Marxnak igaza volt, amikor azt mondta, hogy az eszmék anyagi erővé válnak, ha behatolnak a tömegekbe. Vajon a tegnapi vagy akár a mai fejlett nyugati világ

civilizációja nem rendelkezett, nem rendelkezik mítoszsal? Azt nagymértékben éppen a mítoszok születték. Egyetlen társadalom sem lehet meg ideológia nélkül. A mítoszok pedig a legmélyebb, a legszilárdabb alapját képezik a különböző ideológiai rendszereknek a történelmi idők kezdetétől. Így például az erős akaratú nyugati protestáns típus a fausti ember több nemzedéken át Robinson Crusoe mítoszában nevelkedett. Annak az embernek a mítoszában, aki a nulláról kezdve, alig rendelkezve eszközökkel teljes, gazdag és sokarcú világot teremtett, egész civilizációt hozott létre a szigeten, mezőgazdaságot, ipart, nyersanyagfeldolgozó struktúrákat, nemzetközi kapcsolatokat létesített a bennszülött népekkel. Ez a mítosz három évszázadon át segítette az angolszász protestáns akaratot abban, hogy megvalósítsa saját életformáját a különböző kontinenseken és létrehozta az ehhez a tevékenységhez elengedhetetlen embertípust, akit a legváratlanabb körülmények sem hoznak zavarba. Az észak-amerikai és az ausztráliai civilizációt lényegében Robinsonok építették fel.” Ezzel szemben az orosz eszmény nem az értelmes önzés, nem az individualizmus, nem az egyén, hanem a kollektívizmus, a közösség, az együttlét (szobornosztjy). S ez még akkor is igaz, ha a hétköznapiakon az orosz ember bizony gyakran megcsalja ezeket az eszményeket.

A régi mítoszokra ráépülnek az újsütetű mítoszok és illúziók olyanok, mint „az a meggyőződés, miszerint az orosz társadalom stabilizálódásához nem arra van szükség, hogy előre haladjon, hanem vissza kell lépnie a már megszokott igazgatási formákhoz”. A másik mítosz a pragmatikus autoritarizmus mítosza, amely „elvezet minket a civilizáció gyönyöreire”, „...a posztkommunista korszak törvényszerűsége az erőskező rezsim”. Miután a demokraták nem tudtak megbirkózni a hatalommal, eljött az új erő ideje, amely majd megmenti az országot. Egyesek szerint ez az erő az igazgatók kara, mások szerint — a nacionál-patrióták. „Erővel helyre kell állítani Oroszország hatalmát méghozzá úgy, hogy körülötte bolygókként keringjenek a volt Szovjetunió egykori tagköztársaságai.” Egyebek között ezeket a mítoszokat és illúziókat próbálja oszlatni *Felemelkedés vagy összeomlás* (Voszhozgyenyije ili krusenijije) című cikkében (*Lityernaturnaja Gazeta*, 1992. augusztus 26.) L. Sevcova, hangsúlyozva, hogy e mítoszok és illúziók oszlatása a konzervatív visszarendeződés elhárításának egyik fontos előfeltétele. Az ismert politológus megállapítja: „Oroszországban a mai történelmi pillanat lényege az, hogy egyetlen politikai erő sem képes arra, hogy egyedül megragadja és megtartsa a hatalmat. A koalíciók és szövetségek idejét éljük, s csak az a csoportosulás tudja megtartani a társadalmon belül a törékeny egyensúlyt, amely folyamatosan a kerekasztal politikáját folytatja”. Sevcova szerint Oroszországban a valódi demokratikus fordulatot nem a mostani, hanem a következő politikusi nemzedék fogja végrehajtani.

Az eddig elmondottakból (az ismertetés hézagossága és bizonyos szubjektivizmusa ellenére) talán kiderült, hogy a mai oroszországi politológus nem az elvont tudományos kategóriák és fogalmak felhőré-

gióban, hanem sokkal inkább a politikai társadalmi csatározások, cselekvések, botrányok stb. profán valóságában mozog. S minden bizonnyal ezzel is magyarázható, hogy a politológiai publikációkban viszonylag sok a pillanatszülte, kérész életű fogalom és definíció.

A politikatudomány Oroszországban jelenleg a rendszerváltás, a paradigmaváltás, a hitek és cezúrák váltásának a korszakát éli. A sokféle politikai irányzat és iskola keresi a helyét. Oroszországban ma az sem rendhagyó eset, hogy egyes „gazdák” vásárolnak maguknak politológiai műhelyeket s ily módon is pluralizálódnak a társadalmi megrendelések igényeihez igazodva a tudományos eredmények. Az egyik „gazda” a Gorbacsov-alapítvány. Ez az alapítvány „a politikai színpad veteránjainak” (Jakovlev, Medvegyev, Zaglagyin, Csernyajev, Sahnazarov), illetve azoknak az embereknek a gyülekező helye, akik túl sokat tudnak, és jobb őket a közelben tartani.³⁸ De dolgoznak itt az SZKP egykori agytrösztjéből is olyanok, mint V. Sesztakovszkij, A. Szalmin, A. Cipko és mások. Az alapítvány egyik fontos feladatának tekinti az új oroszországi elit képzését. V. Sesztakovszkij, az SZKP KB Társadalomtudományi Akadémiájának egykori rektora, jelenleg az alapítvány Társadalmi Ismeretek Centrumának az igazgatója, hangsúlyozta, hogy az intézmény egyik fő feladata a formálódó elit tanulmányozása. „Mi részt akarunk venni formálásukban, be akarunk kapcsolódni az új politikai szereplők, aktivisták, vezetők nevelésének folyamatába. Stratégiai viszonylatban a Centrum felsofokú tanintézetté válhat, egyfajta szabadegyetemmé, politológiai, közgazdaságtani, igazgatási és kulturológiai tagozattal.” (*Lityerurnaja Gazeta*, 1992. április 15.) A Szalmin, a Prognosztikai Programok Centrumának az igazgatója szerint ez az új elit valószínűleg harcosokból, kereskedőkből és diplomatákból képződik majd. A harcosok nem feltétlenül katonák, hanem egy rámenős politikai kultúrának és harci modornak a hordozói, akik készek a kemény, időnként agresszív cselekvésre, s akik nem lepődnek meg, ha hasonló reakcióval találkoznak. A kereskedők sem az új burzsoázia képviselői, hanem azok, akik a politikai folyamatban mint alkuban vesznek részt; én adok neked valamit — te pedig fizetsz. A diplomatákat pedig az jellemzi, hogy a politikai folyamat, a politikai játék fontosabb számukra, mint maga az eredmény. Ők a folyamatosság, azaz a stabilitás fenntartására törekszenek.

A sokféle és gyakran ellentétes érdekeltségű „gazda” szolgálatában rengeteg széttartó értékelés és ajánlás születik. Ember legyen a talpán, aki megpróbálja ezeket az értékeléseket és ajánlásokat szintetizálni. Erre valószínűleg nincs is szükség. Hiszen a politikatudományban sem létezik valamilyen örök érvényű, abszolút igazság, hanem csak a konvergáló és divergáló részizságok sokasága. Különösen így van ez napjaink sokszorosán skizofrén Oroszországában.

JEGYZETEK

- ¹ Ez vonatkozik még a nyolcvanas években kiadott szovjet általános lexikonokra is. Vö. *Szovjetszkij enciklopedicseskij szlovar'*. Moszkva, Izd. Szovetszkaja enciklopedijija. 1982. és 1987.
- ² A vonatkozó szócikkeket mindenekelött a filozófiai és a tudományos kommunizmus szaklexikonokban találjuk meg.
- ³ Vö. *Filoszofszkaja enciklopedijija*. Moszkva. Izd. Szovetszkaja enciklopedijija, 1967. 4. köt. 297–298.
- ⁴ Így nevezték elsősorban az A. Gyeborin, N. Karev, J. Szten névével fémjelzett szovjet filozófiai iskolát, amelynek tagjai leginkább a *Pod znamenjem marxizma* című folyóirat körül tömörültek. A harmincas évek elejétől a pártvezetés kemény ideológiai kampányt indított az iskola ellen.
- ⁵ A filozófiai lexikon adatai egyébként nem támasztják alá ezt az anekdotát. Itt többek között ez áll: „Konsztantyinov F. V., sz. 1901... a filozófiai tudományok doktora 1953-tól, professzor 1934-től, akadémikus 1964-től..., a Vörös Professzura Intézetet 1932-ben végezte” (lásd *Filoszofszkaja enciklopedijija*, Moszkva, Izd. Szovetszkaja enciklopedijija, 1964. 3. köt. 49.)
- ⁶ Vö. *Istorija polityicseskikh ucenyij*. Moszkva, Gosz. izd. jur. lit., 1960. Szerkesztette: Sz. Kecsekjan és G. Fegykin.
- ⁷ Szovjetszkaja asszociacija polityicseskikh (goszudarsztvovedcseskikh) nauk.
- ⁸ Lásd *Filoszofszkij enciklopedicseskij szlovar*. 1983. 509–510.
- ⁹ Ezeknek az ambícióknak egyik terméke volt M. Gorbacsov *Átalaktás és új gondolkodás* című könyve. Budapest, Kossuth Könyvkiadó és Pallas Lapkiadó és könyvkiadó, 1987.
- ¹⁰ Jellemző ebben a vonatkozásban a *Polisz* 1992. 1–2. száma, amelyben egyetlen úgymond fundamentális tárgyú írás olvasható, nevezetesen K. Gadzsijev: *Opit vvégyenyija v politologiju*. *Konceptual'nij i metodologicseskij aszpekti*. 96–116.
- ¹¹ D. Dragunskij–V. Cimburszkij: „Rinok i goszudarsztvennaja igyeja.” *Vek XX i mir*, 1991. 5. sz.
- ¹² Vö. A. Szalmin: *Szojuz poszle Szojuza és A. Zubov: Szovjetszkij Szojuz: iz imperii v nyicsto? Polisz*, 1992. 1–2. szám., 34–55. és 56–75. Az írások a retrospektív elemzés mellett prognózisokat is tartalmaznak. Lásd még erről M. Karpov: *Vszled za Nazarbajevim Volszkij i Vlagyiszlavlev viszkazivajutszja za novij sojuz goszudarsztv*. *Nyezaviszimaja gazeta*, 1992. szeptember 1.
- ¹³ Lásd erről részletesebben: Görög Tibor–Ács Ilona: *Jegyzetek az eurázsiaiáság másodírágzásáról. XXI. század*, 1992. 1. szám. 3–15.
- ¹⁴ Vö. M. Agurszkij: *Igyeologija nacional–bolsevizma*. *France*, 1980. 330.
- ¹⁵ Vö. N. Danyiljevskij: *Rosszija i Evropa*. Izd: 4-e SZPB., 1889.
- ¹⁶ Vö. G. Struve: *Russzkaja lityeratura v izgnanyii*. *France*, 1984.
- ¹⁷ L. Gumiljov író, történész, etnológus (1911–1992)
- ¹⁸ Vö. L. Gumiljov: *Passzionamoszty*. Leningrád, 1979. Izd.: LGU imenyi Zsdanova
- ¹⁹ Vö. A. Anyiszimov: *Szugybi Rosszii i mirovije kriziszi*. *Nas Szovremennyik*, 1991. 3. 130–138.
- ²⁰ Lásd Robert David: *Ot Sztalingrada do Bagdada*. *Nas Szovremennyik*, 1991. 3. 162–170.

- ²¹ Ambarcumov az Oroszországi Legfelsőbb Tanács nemzetközi ügyekkel foglalkozó bizottságának elnöke, maga is gyakran közöl politológiai elemzéseket.
- ²² Ezt az álláspontot igen határozottan képviseli A. Prohanov és a *Gyeny* című lapja. Prohanov író, de igen gyakran jelentkezik politológiai jellegű elemzésekkel is. Hasonló álláspontot képvisel R. Koszolapov, az 1991-ben alakult Oroszországi Kommunista Munkáspárt fő ideológusa, filozófus, aki hosszú ideig volt az SzKP központi elméleti folyóiratának a *Kommunizsznak* a főszerkesztője. E felfogás kritikáját lásd V. Szkojbeda: *Rosszija bez SZSZSZR–Jevropa ili Azija?* *R. Pressz*, 1992. 1. 1–2.
- ²³ V. Szolovjov (1853–1900) orosz vallásfilozófus. Szerinte a szlavóság rendeltetése a közvetítés Kelet és Nyugat között. Szolovjov tisztelte a nyugati kultúrát és nem osztotta a szlavofilek felfogását a Nyugat rothadásáról, bomlásáról. Összekapcsolta az orosz eszmét a délszlávval. Ez volt pánszlávizmusa két fő pillére. Felfogása szerint az emberiség szellemi fejlődésében fontos szakasz a pánszlávizmus: rajta keresztül vezet az út a páneurópaisághoz, innen pedig az egyetemes emberiséghez, a pánplanetarizmushoz. V.ö. Russzkaja igyeje. In: V.Sz. Szolovjov: *Szocsinenyija*, 2. köt., Moszkva, Izd. Pravda., 1989. 219–246.
- ²⁴ Magyarul olvasható részlet e könyvből. Vö. Alekszandr Janov: *Az orosz eszme és a 2000. év.* In: *2000*, Mémle December, 15–20.
- ²⁵ Janov könyvéről véleményt nyilvánítottak az oroszországi szellemi élet olyan jeles alakjai, mint I. Safarevics, I. Kljamkin, Sz. Ljozov, E. Oszkockij, R. Galceva, V. Csalikova, L. Volkov. Különösen a *Nas Szovremenyik* és a *Rogyina* című folyóiratokban kapott szélesebb körű publicitást a könyv feletti vita.
- ²⁶ Lásd erről V. Bibler: *O liberalnih nacsalah szovremennoj gyemokratyij.* *Gyemokratyicseskaja Rosszija*, 1991. 31. 6.; G. Kovaljszkaja: *Intyelligencija i vlaszty.* *Ugyanott*, 32. 5.; A. Szalmin: *Kakaja polityicseskaja szisztema nam bolse vszego podhogyt?* *Ugyanott*, 33. 10.
- Alapvetően pesszimiztikus hangvételűek a „Lityeratura i politika” kiadó, valamint a Független Állampolgári Kezdeményezések csoport gondozásában 1992 szeptemberében megjelent *Egy év augusztus után. Keserűség és útválasztás* (God poszle avguszta. Gorecs i vjbor) című kötetbe foglalt írások. Itt a demokratikus reformmozgalom számos ismert képviselőjének a állásfoglalása olvasható, olyanoké, mint J. Afanaszjev, L. Babkin, J. Burtyin, E. Bonner, V. Bukovszkij, Z. Krahmalnyikova, V. Szeljunyin
- ²⁷ Vö. I. Pantyin: *Polisz* 1992. *Polisz*, 1992. 1–2. 4–7. Lásd még V. Pasztuhov: *Rosszijszkoje gyemokratyicseszkoje dvizsenyje: puty k vlasztyi.* *Ugyanott*, 8–16.
- ²⁸ Vö. A. Kiva: *Mnogopartyijnij gambit.* *Szolica*, 1991. 11–12. 4–7. — A nemzetközileg is ismert politológusnak ezzel a írásával a *Szolica* sorozatot indított a pártosodásról. Lásd még erről: *Szlovar' oppozicii. Novije polityicseskije partyii i organizacii Rosszii.* (Szerkesztette V. Pribilovszkij) Moszkva, Panorama. 1991.
- ²⁹ A *Nyezaviszimaja gazeta* 1992. 163-as számában V. Todrasz ismerteti és elemzi Jelcin 17 pontos módosító javaslatát O. Rumjancev alkotmánytervezetéhez. Jelcin az erős prezidenciális rendszer mellett tör lándzsát. Igényli azt, hogy az átmeneti időszakban rendelti úton kormányozhasson. Senki sem tudja — jegyzi meg Todrasz —, hogy milyen hosszú lesz az átmeneti korszak. De legalább még 4 év. Ez alatt az idő alatt — mondja a szerző, utalva az ismert anekdotára —, Naszredinnel az emirrel és a számmal sok minden történhet.
- ³⁰ A. Melnyikov: *Na kakom mi szvetye.* *Moszkovszkije novosztyi*, 1992. június 14.
- ³¹ Vö. *Filoszofszkaja enciklopedyija*. 5. köt. 1970. 489–490.
- ³² Vö. D. Dragunskij: *Sto nasz szpaszjot ot nacionalnogo fatalizma.* *Druzbsza narodov*, 1991. VI. 212–219. — Lásd még erről D. Dragunskij *Dlinnije volni isztorii i ginyamika polityicseszkoj vlasztyi.* *Polisz*, 1992. 1–2. 17–22.
- ³³ K. Mjalo–A. Goncsarov: *Szlavjanszkije rucsji.* *Nas Szovremenyik*, 1991. 2. 3–11.

- ³⁴ Vö. A. Szolcsenyicin: *Hogyan mennek meg Oroszországot?* Budapest: Magvető 1991.
- ³⁵ Vö. J. Borodaj: Pocsemu nye gogyitszja pravoszlávnim protyesztanszkij kapitalizm? *Nas Szovremennjyik*, 1990. 10. 3–15.
- ³⁶ R. Haszbulatov az Oroszországi Legfelsőbb Tanács elnöke. G. Popov 1992 nyaráig Moszkva polgármestere volt, jelenleg a Demokratikus Reform Mozgalom vezetője. A. Livsic megalkotta a gajdaronomika fogalmát (lásd *Izvesztyija*, 1992. szeptember 10.)
- ³⁷ Vö. V. Vizsutovics. Sztárim kazacsjim szposzobom. O polityike sz nagajkoj za golenyiscem. *Sztolica*, 1992. 20.
- ³⁸ Vö. D. Olsanszkij: Fond resztavraccii. *Rosszija*, 1992. 21. Az Alapítvány munkáját kiegészítik, illetve ellenpontosozzák egyebek mellett a következő politológiai műhelyek: az Összehasonlító Társadalmi-Politikai Kutatások Központja (a Politikai Kutatások Központja vezetője L. Sevcova); a Nyugati politikai áramlatokat és parlamenti tapasztalatokat kutató Központ (vezetője M. Nejmank); a Munkaviszonyok és a Szociálpolitika Laboratóriuma (vezetője L. Gordon); a politika filozófia osztálya az OTA Filozófiai Intézetében. (Megjegyzendő, hogy a többi műhely is az OTA valamelyik intézetének keretében működik.)
- Ezenkívül említésre méltók a következő politológiai műhelyek: az OTA Világgazdasági és Nemzetközi Kapcsolatok Intézete, az OTA Szlavisztikai és Balkanisztikai Intézete. Megjegyzendő, hogy az Amerika-kutató, a Kelet-kutató, az Afrika-kutató stb. intézetekben is működnek politológiai csoportok.
- A volt Szovjetunió területén (elsősorban Oroszországban) zajló pártosodási folyamat kutatását irányítja, koordinálja a *Panorama* szakértői és kiadói csoport. V. Pribilovszkij irányításával több a pártosodási folyamatot bemutató kiadvány készült a műhelyben.
- Az utóbbi években igen nagy pulicitást kapott Sz. Kurginyan, fizikus, matematikus, sikeres színházi rendező és igen eredeti gondolkodású politológus és az általa vezetett Kísérletező Alkotó Központ (Ekszperimental'nij Tvorcseszkij Centr) munkássága. Ez a centrum erőteljesen baloldali orientációjú.
- A Gorbacsov Alapítvány fő részlegei: Prognosztikai Programok Központja (Centr Prognoszticseszkij Programm), vezetője A. Szalmin; Társadalmi Programok Központja (Centr Szocialnih Programm), vezetője J. Kraszín; Politológiai Programok Központja (Centr Politologicseszkij Programm), vezetője A. Cipko; Globális Programok Központja (Centr Global'nih Programm), vezetője G. Sahnazarov; Társadalmi Ismeretek Központja (Centr Obscsesztvennih Znanyij), vezetője V. Sosztakovszkij.
- 1993-ban Jelcin egyik legközelebbi munkatársának, G. Burbulisznak a vezetésével megkezdte munkáját a Nemzetközi Bölcsészeti és Politológiai Centrum — „Sztatyegija” néven. A Centrum vezetőségének tagja J. Gajdar is.

ESZMÉLET

NEGYEDÉVENKÉNT MEGJELENŐ
ELMÉLETI-POLITIKAI ISMERETTERJESZTŐ FOLYÓIRAT
INDULÓ ÉV 1989.

A folyóiratnak eddig 16 száma jelent meg (köztük néhány dupla szám).

Szerkesztik: Andor László, Havas Ferenc, Kapitány Ágnes,
Kapitány Gábor (főszerkesztő), Krausz Tamás, Lugossy Győző, Tóti Éva

A lap elnöke: Tőkei Ferenc

KIADJA AZ ESZMÉLET ALAPÍTVÁNY

Az Eszmélet minden párttól, intézménytől, mozgalomtól független baloldali folyóirat, amely a magyar és a világtársadalom elméleti kérdéseivel foglalkozik. Így rendszeresen elemzi a „szocializmusnak” nevezett társadalmi forma, a rendszerváltás és a tőkés világrendszer gazdaságméleti, politológiai, történeti és történetfilozófiai kérdéseit. Hazai szerzők megszólaltatása mellett (a „Fejlődés-tanulmányok” e tekintetben úttörő tevékenységét folytatva) felvállalja a nemzetközi baloldali gondolkodás, különösen a New Left különböző irányzatainak (Amin, Arrighi, Blackburn, Frank, Wallerstein és mások) folyamatos megjelenítését.

Eddigi tematikus számai között szerepeltek az önkormányzatiság, a tulajdonformák, a termelési módok, Kelet-Európa, a szovjet modell, a nemzet, az erőszak, a rendszerváltás, a vallás és baloldaliság, az újfasiszta jelenségek, illetve a világrendszer kérdései. Előkészület alatt áll a szélsőbaloldaliság, a „kádárizmus”, a szociáldemokrácia, illetve a szociális helyzet kérdéseit körüljáró számok. Külön számmal (ill. az elhangzás nyelvén és teljes terjedelemben az Eszmélet Füzetek két kötete) foglalkozott az Eszmélet által szervezett — és négy kontinens társadalomtudósait Budapesten találkoztató — nemzetközi konferencia anyagával.

A folyóirat több könyvesboltban megvásárolható, illetve előfizethető az OTP
1023 Frankel Leó u. 21–23. 02. körzeti fiókjában,
MNB 217-98302, az 566-053756-6 csekkszámlasszámon.

MEGRENDELÉSI POSTACÍM:

Kende Péter szerkesztőségi titkár: 1052 Bp. Petőfi Sándor u. 3.
Előfizetési díj egy évre: 324,-Ft

KÖNYVEKRŐL

A. GERGELY ANDRÁS

A „civil társadalom” hazai irodalmából

BEVEZETŐ

Egy 1800 évvel ezelőtt kelt álomfejtő-könyvben áll a következő szöveg: „Államügyekről, közügyekről csak uralkodók, magas rangúak és hatalmas személyek jogosultak értelmezhető módon álmodni — egyszerű magánemberek közügyekre vonatkozó álmai érvénytelenek... (legfeljebb akkor vehetők figyelembe, ha tömegesen jelennek meg...) Csak a démos egésze mérvadó társa az egyes hatalmasságoknak”.

Államérdek, közügyek, magánemberek... — mintha egy politikai viszonyrendszer ma sem ritka összhangjáról, polgár és uralkodója vagy korporatív szervezet és politikai állam kölcsönkapcsolatáról árulkodnának e sorok. Azaz — egy viszonyról, egy karakteres korszakról és változó dimenzióiról kell szót ejteni, ha a civil társadalom legátfogóbb tartalmait keressük.

A civil társadalom kérdésköre a nyolcvanas évek magyar társadalomtudományában kap ismét megtisztelő helyet, miután (a témakör egyik monográfusa, Molnár Miklós szerint) kétszázötven éves álmát aludta mind Nyugaton, mind pedig a kelet-európai régióban. A nyugati értelmezések nagyjából két csoportba foghatók össze: a polgári társadalom („société civile”) tradíciója és a jogiasult legitimáció, a piacgazdaság és a nem-klerikális, nem-katonai felépítmény áll az egyik, s a Code Civil, a jogban megtestesült emberi szabadság, valamint az állampolgári önszerveződés lehetősége a másik oldalon. Történetileg nyilvánvalóan egymásra épül e két aspektus, a jelentésük időről időre nyomatékosítást kap, mint például a hatvanas évek új társadalmi mozgásaiban, majd a hetvenes évek alternatív mozgalmáiban.

A civil társadalom fogalma történeti okok miatt is legalább kétszintű: általánosságban azt a politikai közösséget jelöli, amely szuverén jogi

személyek által alkotott egység, specifikusan pedig a társadalmi tagoltságnak ama egységét, amely lokálisan határolható, amely önrendelkező helyi közösségek akarat- és érdekkifejezése által nyilatkozik meg. A civil társadalom fogalmában tehát található a „nagy társadalom”, a makrogazdaság egy történeti típusa és az erre épülő társadalmi rétegződés és etika, egzisztencia és létfilozófia (lásd számos összefüggését Hegel, Marx, Max Weber munkásságában), valamint a helyi érdek, a lokális értéktér, a horizontális tagoltság és kapcsolatrend újkori tapasztalata.

A helyi társadalmak „helyi értéke” mindenkor az igazgatási-államszervezeti besorolási státustól, illetve a lakópolgárok önmeghatározási, reprezentálódási hajlandóságától és lehetőségeitől függött — már ami kívülről, a politikai hatalom felől nézvést fontos volt belőle. Belülről persze ez az értéktér tágasabb, tartalmasabb, hagyományosabb, illetve a szó legtágabb értelmében közösségibb.

A közösségi, lokális térer belső tagoltsága azonban mindig önálló szerveződéseket, együttműködési viszonyokat, konfliktusokat és konszenzusokat is jelent. A mikroszintű társadalmi bázis egyébiránt lehet gazdasági és politikai szerepköre szerint kisebb vagy nagyobb korporatív egység, érdekképviselő vagy elsődleges közösség, rendszerint a helybeliek „állampolgári minőségétől” függően. Éppen ezért helyiek és idegenek megkülönböztetése létérdeke volt már minden archaikus közösségnek, s korántsem csak települési okok miatt, hiszen a falusi vagy városi terület magában véve még nem helyi társadalom, ehhez még jogi, gazdasági, politikai és igazgatási funkcióegyüttes is szükséges. Autonóm szervezet kellene legyen a települési egység, egyúttal politikai és kulturális entitás, s egészében nem csupán uralmi szervezeti egység, amely jogilag kodifikált sajátosságokkal, hivatalnokgárdával, intézményesített csoportérdekekkel, javadalmakkal működik.

A civil társadalom fogalma kétségkívül az újkori Európa terméke, akkor születik, amikor a kapitalizmus és az azt megelőző társadalmi korszak politikai intézményesültsége megváltozik, s egyúttal kiindulópontja annak a demokratizálódási folyamatnak, amelyben a politikai állam eltávolodik, leválik a polgári társadalomról (Locke), s e duális struktúrában, a köztük kialakuló köztes szférában kap helyet a korporatív, érdekképviselői közvetítő mechanizmus.

A polgári társadalom és a politikai állam elválása nemcsak térbeli struktúraváltozás vagy uralmi státuszváltozás időszaka, hanem új minőségű korszak előjele, amelyben a kétfelé bomló államegység és a társadalom között a politikai intézmények új, relatíve önálló típusa jön létre. Már Hegel szerint is az abszolút egyén, a független magánember és a központosított állami akaratérvényesítés között kapott helyet a gazdasági és a polgári érdekközvetítési mechanizmus. Ennek hagyománya a középkorban gyökerezik, ahol a gazdasági és társadalmi integráció kölcsönhatásban (kohézió és ellene való védekezés megeremtésében) vannak. A középkori nyugati város (nemegyszer a mai magyar falunál kisebb, tagolatlanabb település) az ókori mintájára a szolgaságból a szabadságba emelkedők telephelye, egyházi és rendi érdekek politikai

centruma lett, „testvéri közösségek”, céhes iparok, birtokos polgárok jogilag is intézményesített communitasa. S míg az ókorban csak akkor jött létre a község fogalma az állammal szemben, amikor a város (mint lokális képződmény, önálló entitás) beolvadt a birodalomba — amely azután egyre jobban megfosztotta önállóságától —, addig a középkori városok helyi társadalmá már kezdettől fogva számos (egymás számára kölcsönösen) idegen ember gyűjtőhelye lett, viszont első pillanattól kezdve szervezeti-funkcionális értelemben vett államalkotó „commune” volt. Az antik poliszban az egyén csak mint nemzetségének tagja lehetett polgár, s minden gyarmati hódítás úgy zajlott le, hogy rituálisan, mesterséges tagoltság biztosításával telepítették le a más törzsbelieket vagy hadifogyókat. A középkor jogi értelemben testületnek számító politikai communitasai azonban kiváltságok és kötelezettségek őrzését és védelmét kapták kézhez. Legitim hatalmat tehát; viszont velük szemben ott állt a polgárok másodlagos szervezetének „jogbitorló” tömege (a „campagna communis” politikai szervezete, amely nem tartozott a város szervesnek és legitimnek tekintett egységéhez). Ez a tagoltság, „községi” és községen kívüli hierarchia jellemzi a falutelepüléseket szerte Európában a középkor évszázadaiban.

A civil társadalom története persze nem azonos a helyi társadalomakéval. A politikatudomány vagy a filozófiatörténet klasszikusainak elemzése valamelyest megvilágíthatja a társadalom egyes alrendszerének funkcionális, történeti, szociológiai felfogáshistóriáját (utalok itt Benjamin Constantra, Herderre, Locke-ra, Rousseau-ra, Hegelre, Marxra, Weberre, Habermasra, vagy akár Hajnal Istvánra és másokra is), mindemellett a jogi és igazgatási (Maine, Bibó István), a kultúrtörténeti (Hobbsbawm, Burke, Bahtyin, Elias, Shills stb.), az antropológiai és a társadalomnéprajzi irodalom is kellőképpen árnyaltan kontúrozza azt a lokális szférát, amelyet a modern „civil társadalom”-felfogás használ.

Természetesen más fogalmi képpel operál a gazdaságtörténet, mással a politikai-igazgatási logika, megint mással az érdekképviseleti, ismét újabbal a polgári engedetlenségi és így tovább. Ezt a szemléleti sokrétűséget azért szükséges hangsúlyozni, mert korunkban egymásra épülő, egymást át- meg átszövő, egyre gazdagodó jelentéstartalommal bővülő a civil társadalom fogalma, s immár nélkülözhetetlenné kezd válni egy újabb szintézis, amely kölcsönös függésrend részeként tárgyalja a civil társadalmak belső struktúráját, „mi”-tudatát, egységeinek egymáshoz viszonyított szuverén rendjét, s így egyebek mellett arra is fényt derít, milyen kohéziós erő, miféle értékstruktúra tartja össze a lokális egységeket, miközben ezek a politikai társadalom szintjén globális communitas-ként konstituálódnak.

Az alábbiakban a kortárs politikatudomány, s abból is a magyar nyelven elérhető szakirodalom rövid szemlészésére teszek kísérletet. Az elmúlt évtizedben jelentős cikkek, közelítő elemzések, parázs viták és alapozó kötetek próbálták körülírni a civil társadalom fogalmát. Mindezek átfogására és összehasonlító elemzésére nem vállalkozhatok, érdemben a megjelent kötetnyi munkákkal sincs módom itt vitába bocsát-

pítani tudja — ha tehát egyáltalán értelme van a „társadalom-centrikus” felfogásnak, az állam túlzott mindenhatóságát elvető érték-szempon-
tának, akkor annak valódi, bár igen szűkös tere a gazdaságban és a
védekezés más nempolitikai szférájában van.

Ugyanebben a folyóiratszámban éppen Szabó Máté értelmezi a
„védekező társadalom előőrseinek” szerepét, mondván: „az autonóm
társadalmi mozgalmak és a modern polgári társadalom kategóriái
összetartoznak” (Szabó M. 1987). Kifejti, hogy az alapvető (polgári,
munkás-) mozgalmak nyomában nők, parasztok, regionális törekvések,
egytemás (speciális avagy single-issue), alkoholelleses, környezetvédő és
más megmozdulások jelentek meg, amelyek a régi mozgalmakhoz és a
politikai rendszerek stratégiáihoz képest alternatív, védekező jellegűek
lettek. Széles szakirodalmi bázison elemzi a hatalmi-elosztási tevékeny-
ségi területeket, a posztmaterialis értékek és érdekkötöttségek alapján
megfogalmazott programok jellemvonásait, az ideológiai alapú és élet-
forma-mozgalmakat, a kifelé és a befelé orientált (intézményes, illetve
életreform-) törekvéseket, a növekedési mintákat és az alternatív modell
szervezeti sajátosságait, jellegzetes akcióformáit.

Ugyancsak e folyóiratszámban publikálta hozzászólását Kiss Mária
Rita (1987), aki a nyugat-európai és a kelet-európai „másság” jeleit a
középrétegek és a kulturális vagy pártszerű szerveződések intézményes,
nyilvános és individuális alapjain mutatja ki. A társadalmi ellenőrzés, a
csoportszintű felelősségérzet és aktivitás fontosságát mint lehetséges
felismerést fogalmazza meg, mint szembeszállás esélyét a „szovjeto-kom-
munista akkulturáció” kelet-európai következményeivel. (E kifejezést
egyébként Molnár Miklós cikkéből veszi át, lásd Molnár 1985.)

A hozzászólások áttekintésére vállalkozik ezt követően Ágh Attila
(1987b), aki a duális és triális társadalomkép, a mozgalmi szervezetek
és a szervezett mozgalmak összefüggései mellett rámutat, hogy a civil
társadalom intézménye hiányozhat a politikai rendszertől és a társada-
lomszerkezetből, mégis él, vagy föléleszthető, demokratikus és az „in-
novatív-kreatív szerepének érvényesítése a politikai rendszer egészével
szemben annak intenzív formájára való áttérésben” nemcsak fontos,
hanem döntő jelentőségű, mert a „kispolitika kihívása” átmenetet
követel a monolitikus-monopolisztikus hatalomgyakorlásról a hegemo-
nisztikus hatalomgyakorlásra való átmenetre.

Az Ágh Attila cikke által kiváltott vita nem is annyira a tudományos
továblépés szempontjából volt korszakos, hanem mert „piacképesse”
tette, nyilvánosság elé hívta és ezzel legitimálta a civil társadalom
fogalmának hazai értelmezhetőségét, s a társadalmi mozgások magyará-
zásához új kaput nyitott. Ezen a kapun azután sorra jöhettek be a
kortárs nyugati teóriák, s a közérdeklődés szótárába is bekerült a civil
társadalom. A nyugati elemzések közül érdemes kiemelni Szelényi Iván
munkáit, amelyek mintegy két évtizede a regionális sajátosságainkat
érintő kérdésekről szólnak, és a modellértékű rendszerelemzést is szor-
galmagták. Ugyancsak a társadalomelmélet államszocializmusbeli hiá-
nyosságaira és a civil társadalom lokális szerveződésére hívta fel a

figyelmet Andrew Arato, a magyar származású amerikai politológus budapesti előadása (1987 februárjában), amelyben a lengyel társadalom és a politikai rendszer aktivitásformáit írta le a civil társadalom metszetében (Arato 1987). Carl Schmitt, Habermas, Offe, Luhmann és Staniszkis írásai alapján a szocio-kulturális szféra és az életvilág jelentőségét mutatta ki, a legalitás, a gazdasági koordináció és az érdekek aggregációja, valamint a szuverenitás poszt-tradicionális értékterét vázolta fel Arató ebben az írásában. Ez a fogalmi háló lehetővé tette, hogy Arató nemcsak a „társadalom-az-állam-ellen” paradigmát mutatta be, hanem a védekező stratégiákat, a tradíciókat, a társadalom és a hatalom illuzórikus egységét is megkérdőjelezte, utalva azokra a belső repedésekre, amelyek a konszenzusok, a történelmi körülmények, a jóléti állam reflexív taktikái és a jogállamiság szempontjából megfontolandók. Összességében az egymástól eltérő „meta-identitások”, az önkorlátozó radikalizmus, a politikai kultúra nemzeti jellegzetességei alapján a civil társadalom restaurálásának szükségességét nyitakoztatta ki.

Ugyancsak az 1987-es év akadémiai konferenciáinak egyike, a modernizálható állam és a rendszerváltás körülményeit elemző szociológiai tanácskozás vetette föl a civil társadalom esélyeit. A Gáthy Vera által kötetbe szerkesztett tizenhat tanulmány Kínától, Indián át, a tacherizmus és a Bibó-, Polányi-, Foucault- és Habermas-elméletekig számos átmenetet, megannyi hatalmi és gazdasági, civilizációs és mozgalmi példát elemez, amelyek a társadalomfejlődés lehetőségét és a nagy átalakulás politikai feltételeit körvonalazzák (Gáthy 1989).

„Változás és állandóság” volt a tárgya a Hollandiai Mikes Kelemen Kör 1987-es konferenciájának is (megjelent a Kör kiadásában, magyar nyelven, 1989-ben, 218 oldalon). Az előadók a modernizációs törekvések, a polgárosodási tendenciák historikus előképeit vizsgálták, a közjólét, a parlamentarizmus, a tolerancia, a vállalkozás, a tulajdonjog és az értékvilágok kérdéseit taglalták, utalva arra, hogy a „magyar société civile” megteremtése a hazai társadalom válasza kell legyen a politikai kihívásra. Talán méltatlan lenne a rangos és izgalmas előadások közül bármelyiket is kiemelni, ezért csupán utalok a legmegindítóbb írások némelyikére, Faragó Bélára, Péter Lászlóra, Szabó Miklóásra, Karády Viktorára és Kemény Istvánra.

Kemény Istvánt márcsak azért is érdemes itt említeni, mert ugyanebben az időben írt tanulmányában a magyar polgárosodás előképeit keresi vissza Locke, Hobbes, Eötvös József, az antikvítás és a középkor civil társadalomfelfogásában, hangot adva annak a véleménynek, hogy a civil társadalom merőben európai képződmény, amelyben a polgárosodás és az egyenlőség, a politikai szabadság és az individuális érdekérvényesítés éppoly fontos, mint a jogrend, a törvény garantálta legitimitás. Külön is kitér arra, hogy a civil társadalom az államtól független szféra, de legitimitása elsősorban gazdasági alapú lehet (kiemeli a vállalkozások fontosságát a nyolcvanas évek Magyarországon), s hogy a hazai polgárosodás befejezésének régtől megkésett folyamatát lehetetlen lesz véghezvinni a politikai intézményrendszer változtatása nélkül (Kemény 1991).

Mindeme kérdéskörök visszatérnek Ágh Attila „Az önszabályozó társadalom. A civil társadalom Nyugat- és Kelet-Európában” című kötetében (1989a). Méltatlan lenne ehhez az oszlopos munkához e rövid ismertetések sorába illeszteni néhány értékelő mondatot. Aki kezébe veszi e munkát, fogalomtörténeti szempontból alighanem az eddigi legteljesebb elemzéssel találkozik, a legimpozánsabb szakirodalmi áttekintést kapja. Ágh Attila e kötetét szinte kiegészíti a valamivel később megjelent, részleteiben már publikált (pl. Tiszatáj, 1989) kötettel, melyben a kortárs folyamatok, az átmenet fázisai kerülnek nagyító alá (Ágh 1989b).

Szintúgy az átmenet lehetősége és a civil társadalom tagoltsága foglalkoztatja Csizmadia Ervint (1989), aki elméleti kísérletet tesz egy civiltársadalmi tagoltság vázolására. Elkülöníthetőnek látja a (1) mindennapi civil társadalmat, amely a többinek alapja, a (2) mozgalmi civil társadalmat, amelynek fölfedezése épp akkoriban lett reformeri vállalás tárgya, és a (3) politikai szinten szervezett intézményi-korporatív civil társadalmat. Kiemeli, hogy a mindennapiságában önmagát szervező és szuverén módon működő civil társadalom közösségi tartalmait eddig nem nevezhette meg a politikai gondolkodás, holott a civiltársadalmi „fordulatra”, a kihívásoknak való politikai megfelelésre ennek a szintnek komolyanvétele nélkül nem vállalkozhat a politikai szervezettrendszer — sehol e régióban.

Külön figyelmet érdemel, hogy a kisebbségi sorsban élők számára is bátorító perspektívát jelent a civil társadalom önszervező gyakorlatának esélye (csupán utalásként lásd Magyarai Nándor László [1990] áttekintő elemzését).

A civil társadalom és a liberális állam, a magyar polgárosodás kezdeményei és csökevényei szolgáltak témául Gyáni Gábornak (1991), aki az egyesülési jog, a társadalmi körök és egyesületek, a nemzetiségi és iparosegyletek önszerveződés, korlátozásmentes, demokratikus fórumként és nyomásgyakorló erőként szolgáló szervezethez tartozó jellegét mutatja be.

Ugyanezek hiányát, szárnyaszegett törekvéseit széleskörűen ismertté tették Hankiss Elemér diagnózisai és kelet-európai alternatívái. Konrád és Szelényi áttekintései, Magyar Bálint és Sólyom László részeselemzései (hogy másokat itt most ne is említsek) ugyancsak kiterjesztették a civil társadalom hazai fogalmát.

Érdekes módon a fölvetődő kérdések és válaszok nem elégítették ki Márkus Máriaét, aki „A szükségletek politizálódása” címen tartott előadást 1992-ben a Szociológiai Intézetben (ennek kiegészített szövegét lásd Márkus 1992) s úgy nyilatkozott, hogy a jóléti állam krízise éppúgy felveti a „jogok és köteleességek problematikáját”, mint a politikai nyilvánosság és a fennálló társadalmi szerződéseket áthágó mozgalmak. Hegel felosztását (a szükségletek, a társadalmi osztályok és korporációk, valamint a publikus intézmények civil szféráját) Habermas és Hannah Arendt teóriáival egészíti ki, az integráció, a participáció, a plurális vagy homogenizált érdekszférák kérdéseivel. Szerinte a civil társadalom szabad, partikuláris és asszociációs-szervezeti hálózat; nem

„állam nélküli” társadalom, nem államellenes magánszféra, hanem polgári jogi egyenlőségen és érdekluralitáson nyugvó, strukturált, átlátható és kollektív identitást artikuláló jelenség, amelynek szükségletei éppoly jellegadóak, mint e szükségletek biztosításának államosított privilégiuma volt.

Némiképp szándékosan elemzésem végére hagytam Molnár Miklós könyvét (1990), több okból. A Párizsban megjelent könyv alapjául szolgált itthon védett nagydoktorijához, amely rövidesen magyarul is megjelenik. Molnár kötete az első lesz, amely magyar nyelven összehasonlító civiltársadalom-történeti elemzésként készült el, méghozzá abban a kontextusban, amely a „gorbacsovi áttörés”, a Kádár-rendszer legitimációs összeomlása és a lengyel változások párhuzamaival dolgozza ki elméleti alapjait. Ráadásul teli van a kortárs publicisztika szolgáltatott példákkal, eseménytörténettel, s mindezek előképeként a Hegel előtti társadalomtudományig, Benjamin Constant munkásságáig megy vissza. Egy korszakot lezáró munka tehát, amelynek téziseiben Molnár ismerteti a nyugati vitákat és a hazai recepcióra is figyelmet fordít. Raymond Aron, Guy Berger, Claude Lefort, Jacques Rupnik, Garton Ash, Guy Hassner, Michnik és Bobbio szerepelnek mai hivatkozásai között, jelezve egyúttal azt az utat is, amelyet a nyugati szemléletváltozás megtett Kelet-Európáról alkotott felfogásának megújítása érdekében. Molnár szerint a „civil társadalom általános ideálja és követelése nem elég az új paradigma kialakításához”: a társadalom valódi közérzete, az „átvett” minták és értékek átszűrése, a nemzeti ellenállás és a kulturális identifikáció belső erősítése jól szolgálhatja azt, hogy „a kommunizmus alatt csak negatív modellként szerepet játszó” nyugati minták óhajta olyan keretek között maradhasson, amelyeket mind a politikai kultúra és a hagyomány, mind pedig a demokratikus szükségletek a maguk módján alakíthatnak, társadalom-választás lehetőségévé tehetnek.

Írása végén Molnár Miklós Mrozek „zuhanás-jelenségét” használja intő példaként: azt hitték, repülnek, holott zuhantak e régió társadalmi. A civil társadalom hazai szakirodalma e zuhanással szembeni emelkedéseket, „zsebceleteket” és történelmi erejű társadalmi törekvéseket dolgozza fel. A recenzens ez áttekintés után úgy érzi, a civil társadalom életrekeltése vagy talpraállása csupán hazai előtörténetét élte az elmúlt évtizedben. A kilencvenes évek jelenségei, immár a reményeken és velleitásokon túl a cselekvések és válságmegoldások éveit lesznek. Az itt feldolgozott-utalt-ajánlott szakirodalom nem adhat „szárnyakat” a felröppenéshez, de talán a most eljövendő válságkorszakhoz szolgálhat „hálóként”, hogy ama bizonyos zuhanás ne érjen túl hamar véget.

HIVATKOZÁSOK

- Andrew Arato 1987. Civil társadalom, társadalomelmélet és államszocializmus. *Századvég*, 3.
Ágh Attila 1984. A politika világa. Kossuth K.

- Ágh Attila 1987a. Védekező társadalom. *Magyar Tudomány*, 7–8.
- 1987b. Politikai reform és civil társadalom. *Magyar Tudomány*, 10.
- 1989a. *Az önszabályozó társadalom. A civil társadalom Nyugat- és Kelet-Európában.* Kossuth K.
- 1989b. *A századvég gyermekei.* KJK
- Bruszt László 1987. A több szálamú politikai rendszer felé. *Válóság*, 5.
- Csizmadia Ervin 1989. Milyen civil társadalom van és milyen nincs Magyarországon? *Kritika*, 5.
- Fritz Tamás 1987. Az individualizáció esélyei. *Válóság*, 5.
- Gáthy Vera (szerk.) 1989. *State and Civil Society.* Szociológiai Intézet
- Gyáni Gábor 1991. „Civil társadalom” kontra liberális állam a XIX. század végén *Századvég*, 1.
- Kemény István 1991. „Polgárosodás — polgárjogok nélkül”. In: *Közletről s tálvolból*. Gondolat
- Kiss Mária Rita 1987. „Civil” és „más” társadalmak. *Magyar Tudomány*, 7–8.
- Kolosi Tamás–Papp Zsolt 1973. A társadalmi struktúra történelmi alakváltozásai. *Társadalomtudományi Közlemények*, 4.
- Magyar Nándor László 1990. Civil társadalom: utópia vagy realitás. *A Hét*, június 18.
- Márkus Mária 1992. „A szükségletek politizálódása” címen tartott előadás a Szociológiai Intézetben kiegészítve megjelent *Szociológiai Szemle*, 3.
- Molnár Miklós 1982. Pouvoir et société civile dans les pays de l’Europe de l’Est: concepts et réalités. Cadmos, Automne
- 1985. Système communiste et société civile. *Communisme*, 8. 66/b.
- 1990. La démocratie se lève á l’Est Pologne et Hongrie. P.U.F. 387 p.
- Papp Zsolt 1982. Polgári társadalom és politikai állam. In: Bihari M. (szerk.) *Politika és politikatudomány.* Gondolat K. 188–222.
- Pokol Béla 1986. Alternatív utak a politikai rendszer reformjára. *Válóság*, 12.
- Szabó Máté 1980a. „Societas civilis” és „bürgerliche Gesellschaft”. *Magyar Filozófiai Szemle*, 4.
- 1980b. A „polgári társadalom” kategóriája a mai társadalomtudományokban. *Filozófiai Figyelő*, 1–2.
- 1981. Éjjeliőr volt-e a liberális állam? *Világosság*, 5.
- 1985. *Zöldek, alternatívok, környezetvédők.* Gondolat K.
- 1987. Új társadalmi mozgalmak — A „védekező társadalom” előőrsei? *Magyar Tudomány*, 7–8.
- Szabó Tibor 1987. Védekező társadalom. *Magyar Tudomány*, 7–8.
- Szűcs Jenő 1983. *Vázlat Európa három történelmi régiójáról.* Magvető (Gyorsuló idő)
- Urbán László 1987. A túlmunkával védekező társadalom. *Magyar Tudomány*, 7–8.

A témaköről megjelent újabb magyar nyelvű irodalomból

- Bihari Mihály–Pokol Béla 1992. *Politológia.* Budapest: Universitas
- Bihari Mihály (szerk.) 1992. *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon. 1985–1991.* Kossuth K.
- Csepeli György–Kéri László–Stumpf István (szerk.) 1992. *Állam és polgár.* Bp.: MTA PTI
- Fischer András–Levendel Ádám (szerk.) 1992. *Átéptés alatt.* Bp.: Századvég
- Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) 1992. *Magyarország Politikai évkönyve.* Bp.: Economix
- Szelényi Iván 1992. *A posztkommunista átmenet társadalmi konfliktusai.* Bp.: MTA PTI

ABSTRACTS

KULCSÁR, KÁLMÁN

THE RULE OF LAW ON EASTERN PERIPHERY OF EUROPE

One of the constitutional principles which was accepted during the transition of political systems in East Central Europe (and more or less in East Europe): the principle of the Rule of Law. For comparison, the paper is shortly dealing with the modern interpretations of Rule of Law in context of the recent British constitutional development. This is to have a kind of basis for approaching the present problems of and debates on Rule of Law in the new democratic countries, particularly in Hungary. In Hungary, there has been the constitutionality an important principles for centuries, but it was living without formal institutions for its defense. By October 1989 in Hungary the newly established Constitutional Court has got this role, and the paper is trying to analyze the conception of this role by the Court itself and the realization of the principle of Rule of Law in its practice. The Court, though definitely rejected to be involved in politics and has been using only legal arguments in its decisions could be considered taking an „activist” role, and using the principles of a „shadow” constitution consisting of the accepted principles of democratic constitutional development in Europe or more generally saying in the Atlantic community. By this the Constitutional Court has been playing a rather important role in the present political context to maintain the constitutionality in Hungary.

HALMAI, GÁBOR

PARTY, STATE, LAW

In the development of Hungary in the last four decades, legal regulation of the only party was never discussed. The first such attempt was made when the concept of the so-called constitutional one-party system was worked out in the late 80s.

The process of establishing the rule of law in 1989 began with the recodification of the right of association and with the new codification of the parties.

The study evaluates the Hungarian party-law passed in October 1989 and the regulation of the modified Constitution on the parties, which was passed at the same time. The Hungarian regulation follows some of the constitution regulations in Western Europe where the detailed norms of the parties to separate laws. Thus separate laws on the parties were enacted in these states, special historical situations, in most cases fascism, made those regulations necessary as a guarantee against dictatorship by a party. The 1989 Law No. XXXIII on the parties contains the rules and regulations regarding the operation, dissolution, assets, management and supervision of the parties.

POKOL, BÉLA

THE PROFESSIONAL POLITICIAN

The paper analyses the mechanisms of the recruitment and socialization of the professional politicians in the Western democracies. In the first part it is outlined some typologies of the politicians based on the components of this role and on the styles of the everyday working of the professional politicians. In the second part the characteristics of the career in this field is analysed. There is a difference between the career within the organization of parties and the one of outside of parties. For example the last is important in the political life of the contemporary France but in England this is very infrequent. In the last part the emergence of the figure of the professional politician in Hungary is analysed and some typical careers are summarized.

GYÓRIVÁNYI, GÁBOR

THE GAMES OF THE SYSTEM CHANGE

The game theory concerns interdependent decision-making and is especially useful when analyzing political processes. This paper studies the change in Hungary's political system in 1989-90, applying this methodology.

Its first model analyzes a two person noncooperative game — playing by both the former communist party (MSZMP) and the newborn opposition. The equilibrium, as logical result of this game, is the formation of the multi-party system.

The new democratic parties and the MSZMP formed the institutions of change during a series of „round table” discussions. At this time the democratic parties behaved quite differently than would be expected, because they were trapped in the „free rider” predicament. In this game two new parties (SZDSZ and FIDESZ) had the dominant strategy of desertion. The later election winner, Hungarian Democratic Forum, was in a so called „chicken-dilemma” while the traditional historical parties found themselves in a „prisoner's dilemma”.

After sketching the game theoretic models of party identifications and elections, the paper analyzes the government formation as a cooperative game. It demonstrates the correlation between the different game-theoretical solutions (Shapley-value, Core, Kernel, Bargaining-set) and the reality.

Finally the long-term games of Hungary's political change are examined as a cooperative bargaining game between the government and the new and old bureaucracy.

CONTENTS

PAPERS

<i>Kulcsár, Kálmán</i> : The Rule of Law on Eastern Periphery of Europe	5
<i>Halmi, Gábor</i> : Party, State, Law	39
<i>Pokol, Béla</i> : The Professional Politician	61
<i>Györiványi Gábor</i> : The Games of the System Change	79

DISCUSSION

THE STATE OF THE HUNGARIAN POLITICAL SCIENCE

<i>Ágh, Attila</i> : The Dilemmas of Prematurity	104
<i>Bihari, Mihály</i> : Political Science Reconsidered	111
<i>Tőkés, Rudolf</i> : Hungarian Politology. View from America	118

PRESIDENTIALISM OR PARLIAMENTARISM?

<i>Faragó, Béla</i> : Is there need to Choose?	123
<i>Brunner, Georg</i> : The New Democracies in East-Europe	131
<i>Whitehead, Laurence</i> : Form of Government and Traditions	137

ORIENTATION

<i>Görög, Tibor</i> : Political Science in Contemporary Russia	147
--	-----

BOOKS

<i>A. Gergely, András</i> : About the Hungarian Literature on „Civil Society”	171
Selected Bibliography of Political Science on Hungary (Sept.–Dec. 1992)	183

INFORMATION	189
-----------------------	-----

ABSTRACTS	203
---------------------	-----
